ESCOLA DE DOUTORAMENTO
INTERNACIONAL DA USC

Romulo Geraldo
Figueiredo Barreto Júnior

Tese de doutoramento

A Mediação Intercultural: Instrumento de acesso aos Direitos Fundamentais na relação imigrantes e Administração Pública Local (na perspectiva do ordenamento jurídico de Espanha e Portugal)

Santiago de Compostela, 2023

Programa de Doutoramento en Dereito

ESCOLA DE DOUTORAMENTO
INTERNACIONAL DA USC

TESE DE DOUTORAMENTO

A MEDIAÇÃO INTERCULTURAL

INSTRUMENTO DE ACESSO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA RELAÇÃO IMIGRANTES E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL (NA PERSPECTIVA DO ORDENAMENTO JURÍDICO DE ESPANHA E PORTUGAL)

Autor

Rômulo Geraldo Figueiredo Barreto Júnior

Directoras: Diana Santiago Iglesias e Isabel Celeste Monteiro da Fonseca

PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EN DEREITO

SANTIAGO DE COMPOSTELA

2023

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta jornada acadêmica, representada por esta tese de doutoramento, não poderia ter sido alcançada sem o apoio inestimável e a contribuição de pessoas especiais que estiveram ao meu lado. Neste momento de gratidão e reconhecimento, expresso minha profunda admiração e agradecimento a todos que desempenharam papéis fundamentais nesta conquista.

Primeiramente, expresso minha sincera gratidão às minhas professoras e orientadoras professoras doutoras Diana Santiago Iglésias e Isabel Celeste M. Fonseca, cuja sabedoria, orientação e incentivo foram o meu oxigênio ao longo deste processo. Suas valiosas contribuições, ensinamentos e apoio constante foram fundamentais para o desenvolvimento e aprimoramento desta tese. Sou imensamente grato pela paciência, confiança, generosidade de compartilharem seus conhecimentos e experiências, moldando não apenas meu trabalho acadêmico, mas também meu crescimento pessoal e profissional.

Aos meus pais e irmãos, agradeço por serem minha fonte inesgotável de amor, encorajamento e apoio incondicional. Suas palavras de incentivo e paciência foram a luz que iluminou os dias mais desafiadores. Vencer os obstáculos e superar as dificuldades foi possível graças à presença e ao suporte incansável de vocês em todos os momentos.

E, de maneira especial, dedico uma parte significativa desta conquista à minha querida Cíntia. Sua paciência, compreensão e apoio incansável foram fundamentais para que eu pudesse enfrentar os desafios deste caminho árduo. Suportou as horas em que estive imerso em estudos, oferecendo seu apoio inabalável e seu amor constante. Seu suporte foi o alicerce que me manteve firme nos momentos de incerteza e dificuldades. Obrigado por compartilhar comigo não apenas os momentos de alegria, mas também por ser a minha metade nos momentos de dificuldade.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Os obstáculos superados ao longo deste percurso apenas realçam a importância e o valor dessas pessoas em minha vida. Cada desafio foi uma oportunidade para aprender e crescer, e vocês estiveram ao meu lado, tornando tudo mais possível e significativo.

Cada um de vocês fez parte essencial dessa jornada, tornando-a não apenas possível, mas também significativa e enriquecedora. Obrigado por fazerem parte da minha vida e por estarem ao meu lado em cada passo dessa conquista.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

ÍNDICE

TABELAS 9
GRÁFICO 11
FIGURA 11
RESUMO 13
ABREVIATURAS 39
INTRODUÇÃO 43
1. Da apresentação do tema e da delimitação do Objeto 43
2. Motivos que presidiram à escolha do objeto de Investigação 47
2.1 Objetivos da investigação 48
3. Metodologia 49
3.1 Justificação da escolha metodológica 54
3.2 Procedimento técnico de coleta de dados 56
3.3 Integração de procedimentos técnicos para uma pesquisa abrangente 58
3.4 Síntese da metodologia empregada na tese 58
4. Sequência da exposição 59
1 TEORIA GERAL DA MEDIAÇÃO 61
1.1 Conceito de resolução de conflitos 62
1.2 Diferentes abordagens: Autotutela, Heterocomposição e Autocomposição 64
1.2.1 Autotutela 64
1.2.2 Heterocomposição 66
1.2.3 Autocomposição 68
1.2.3.1 Métodos autocompositivos: Negociação, Conciliação e Mediação 69
1.2.3.1.1 Negociação 70
1.2.3.1.2 Conciliação e Mediação 71
1.2.3.2 A Autocomposição como complemento da via judicial 72
1.2.3.3 A permanente crise da administração da Justiça 74
1.3 A mediação: conceitos e evolução histórica 76
1.3.1 Definições de Mediação 76
1.3.2 Evolução histórica 77
1.3.2.1 Mediação no Oriente 78
1.3.2.2 Mediação no Ocidente 79
1.3.2.2.1 Mediação nos Estados Unidos da América 80

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1.3.2.2.2 Mediação no Reino Unido 82
1.3.2.2.3 Mediação em França 83
1.4 Relação entre sistema judicial e métodos alternativos de resolução 85
1.5 Vantagens e desvantagens da mediação 88
1.5.1 Vantagens da mediação 89
1.5.2 Desvantagens da mediação 93
1.6 Os sujeitos da mediação 94
1.6.1 O mediador – Facilitador da comunicação 95
1.6.1.1 Atributos do mediador 97
1.6.2 As partes – Participação ativa 100
1.6.3 O Advogado – Contributos jurídicos para a resolução de conflitos 100
1.7 Tipologia da mediação 105
1.7.1 A Mediação (Extra) Judicial 106
1.7.1.1 Modelos e finalidades da Mediação 109
1.7.1.1.1 O modelo de Harvard 109
1.7.1.1.2 O Modelo Transformativo 111
1.7.1.1.3 O Modelo Circular-Narrativo 113
1.7.2 Resolução de Litígios em Linha (RLL) 117
1.7.2.1 E-Mediação (Mediação eletrônica) 119
1.7.2.1.1 Mediador Online 122
1.7.2.1.2 Mediação Online (RLL) no contexto pandêmico 124
1.7.2.2 Administração Pública em Linha 130
1.7.3 Mediação eletrônica no contexto da Agenda Digital Europeia 133
2 MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA 137
2.1 Mediação Comunitária 138
2.1.1 Mediação Comunitária - Democratização da Justiça e construção de paz social 141
2.2 Âmbito objetivo ou material 143
2.3 Âmbito subjetivo 144
2.3.1 Reflexões sobre imparcialidade, parcialidade e multiparcialidade na prática da Mediação 145
2.3.1.1 A Multiparcialidade na Mediação: facilitação e equilíbrio nos conflitos 146
2.3.1.2 Construindo pontes de comunicação na Mediação: ferramentas para um Mediador multiparcial 147
2.3.1.2.1 Rapport 148
2.3.1.2.2 Escuta ativa 149

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

2.3.1.2.3 Despolarização do conflito e da linguagem 151
2.4. As etapas ou fases do processo estruturado de Mediação 151
2.5 Mediação Comunitária: A via de uma justiça emancipatória 153
2.5.1 Mediação Comunitária como elemento de igualdade de oportunidades e respeito aos Direitos Fundamentais 162
2.5.2 Reflexões sobre a mediação comunitária como política pública multinível no contexto da organização administrativa 164
2.6 Mediação comunitária intercultural 166
2.6.1 O processo hermenêutico para a construção de um conceito jurídico de mediação comunitária intercultural 166
2.6.2 Conceito jurídico de Mediação Intercultural 169
2.6.3 Pontos positivos da Mediação Intercultural 172
2.6.4 Pontos negativos e desafios da Mediação Intercultural 173
3 MEDIAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA (U.E.) 175
3.1 A Diretiva 2008/52/CE, de 24 de maio 176
3.1.1 Proposta de Diretiva de Mediação na UE: estratégias para fortalecer relações e superar desafios jurídicos 177
3.1.2 Código Deontológico Europeu dos Mediadores: fundamentos éticos para uma Mediação confiável 179
3.1.2.1 Diretrizes CEPEJ para uma implementação aprimorada sobre Mediação Familiar e Civil 181
3.2 A Diretiva 2008/52/CE: Fortalecimento da Mediação na União Europeia 185
3.2.1 Diretrizes europeias para a excelência na Mediação: formação, qualificação e padrões unificados 186
3.3 Avanços e recuos da transposição da Diretiva “Mediação” nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros 188
3.3.1 Formação e profissionalização em Mediação - o projeto LIMEdiat 192
3.3.2 Propósito, objetivos e ações do Projeto LIMEdiat 192
3.4 Aspectos legais da mediação: estudo comparativo entre Espanha e Portugal 196
3.4.1 A Normatização da Mediação no ordenamento jurídico espanhol – Lei n.° 5/2012, de 6 de julho de 2012 196
3.4.1.1 Princípios Gerais aplicáveis à Mediação 196
3.4.1.2 Os âmbitos de aplicação da mediação 198
3.4.1.2.1 A Mediação no âmbito do trabalho 198
3.4.1.2.2 A Mediação no âmbito Civil e Familiar 200
3.4.1.2.3 A Mediação no âmbito Penal 202
3.4.1.3 Das (Im)possibilidades da Mediação Administrativa na Espanha 203

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3.4.1.3.1 Abordagem entre Mediação Administrativa e Contencioso-Administrativa Intrajudicial 207
3.4.1.3.2 A Mediação no domínio do Contencioso Administrativo 210
3.4.2 A Normatização da Mediação no ordenamento jurídico português – Lei 29/2013, de 19 de Abril 218
3.4.2.1 Princípios Gerais aplicáveis à Mediação 219
3.4.2.1.1 Princípio da Voluntariedade 220
3.4.2.1.2 Princípio da Confidencialidade 220
3.4.2.1.3 Princípios da Igualdade, da Imparcialidade e da Independência 221
3.4.2.1.4 Executoriedade 222
3.4.2.2 Os âmbitos de aplicação da Mediação 223
3.4.2.3 Das (Im)possibilidades da mediação administrativa em Portugal 225
3.4.2.3.1 A Mediação no domínio do Contencioso Administrativo 235
3.4.2.4 Mediação não judicial (extrajudicial) 238
3.4.2.5 Informações e formações sobre procedimentos de Mediação em Portugal 242
4 A MEDIAÇÃO INTERCULTURAL NAS QUESTÕES MIGRATÓRIAS DA UE .. 245
4.1 Breves notas históricas e jurídicas da imigração na Europa: Reflexões sobre direitos e controle de fronteiras 246
4.2 Migração, refúgio e espécies de imigração: Explorando conceitos e implicações humanitárias 251
4.3 Transformações no direito internacional dos direitos humanos: Impactos e desafios na proteção dos imigrantes em situação irregular 255
4.3.1 A proteção dos imigrantes pelos princípios da universalidade e da proibição de discriminação. 257
4.3.1.1 Proibição da discriminação em razão da nacionalidade em âmbio da UE 259
4.3.1.2 Imigração e Cidadania Nacional na UE: Ponderação dos Direitos em Conflito e suas Implicações Jurídicas 262
4.4 Tendências e desafios na harmonização da legislação de imigração na União Europeia 265
4.5 Relação Jurídico-Administrativa no contexto das migrações 269
4.5.1 Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Direito a uma Boa Administração 272
4.6 O impacto da imigração na formação e identidade dos Estados 274
4.6.1 Desafios e limitações do Pacto para as Migrações e Asilo na União Europeia 277
4.6.2 Crise humanitária nas rotas migratórias globais: um alerta para a necessidade de ação coordenada 278

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4.7 Contributos dos imigrantes para o desenvolvimento econômico: uma análise abrangente 280
4.7.1 Benefícios de programas de regularização dos trabalhadores (as) imigrantes 283
4.8 Políticas públicas locais de integração do imigrante na comunidade local 284
4.8.1 Interconexões entre 'efeito chamada' e proteção dos direitos humanos: desafios e perspectivas na imigração moderna 286
4.9 Análise comparativa do acesso aos direitos fundamentais e desafios imigratórios na Espanha e Portugal 287
4.9.1 Proteção Constitucional dos Direitos dos Estrangeiros na Espanha e em Portugal: Uma Análise Comparativa 288
4.9.2 Migração forçada - fragilidade e déficit demográfico 296
4.10 Mediação comunitária intercultural como ferramenta de integração social e preenchimento de vazios demográficos 308
4.10.1 Convergência demográfica: estratégias de mediação intercultural e migração para equilibrar o envelhecimento populacional 314
4.10.1.1 Densidade populacional e expectativa de vida: desafios na sustentabilidade previdenciária em Portugal e Espanha. 316
4.10.1.2 População em risco de pobreza ou exclusão social 318
4.11 Mediação no âmbito das migrações na Espanha 322
4.11.1 Mediando fronteiras: a relevância da mediação para imigrantes no contexto do regulamento Dublin III na Espanha 323
4.11.2 Figuras jurídicas de proteção internacional no Direito Administrativo espanhol: contexto, aplicações e desafios 324
4.11.2.1 Direito de Asilo 325
4.11.2.2 Proteção subsidiária 328
4.11.2.3 Proteção por razões humanitárias 329
4.11.3 O Procedimento Administrativo de Proteção Internacional: etapas e vicissitudes no Direito Administrativo espanhol 330
4.11.4 Contratação de trabalhadores estrangeiros na agricultura na Espanha 335
4.11.5 Perspectivas da Mediação na Lei de Estrangeiros Espanhola: Potencialidades e Desafios 337
4.11.5.1 Renovação de Autorizações de Residência na Espanha: Mediação Intercultural na inclusão de estrangeiros 340
4.12 Mediação no âmbito das migrações em Portugal 341
4.12.1 Acolhimento e Integração dos Refugiados: O Papel da Sociedade Civil em Portugal 342
4.12.1.1 Os Procedimentos para o acolhimento e integração dos Refugiados recolocados 349

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4.12.1.2 As Recomendações propostas pelo Observatório das Migrações para o melhor acolhimento e integração dos Refugiados recolocados 351

4.12.2 Tendências e desafios na legislação imigratória portuguesa: uma análise da Lei de Estrangeiros e suas implicações na integração de imigrantes.....354

4.13 Quadro normativo do direito do imigrante na Espanha e em Portugal 359

4.14 Desburocratização de serviços públicos por meio da mediação intercultural: uma estratégia promissora para a integração de imigrantes na Espanha e em Portugal 361

5 MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA INTERCULTURAL: CASOS PRÁTICOS E SUA SISTEMATIZAÇÃO NA ESPANHA E EM PORTUGAL 367

5.1 Aplicação de boas práticas de mediação intercultural na prestação dos serviços migratórios na Espanha e em Portugal..... 368

5.1.1 Boas práticas de mediação intercultural na Espanha..... 369

5.1.1.1 Mediação Linguística e Intercultural para a Comunidade Regional, Gabinete de Imigração Governo de Navarra 370

5.1.1.2 Rede PANGEA em Valência 373

5.1.1.3 Boas Práticas de Mediação Intercultural para a integração de Migrantes sem documentos em Barcelona 376

5.1.1.4 Conferência Universitária Internacional para o Estudo da Mediação e dos conflitos - CUEMYC.....378

5.1.1.5 Desafios para a convivência: Ilhas Canárias.....380

5.1.2 Boas práticas de mediação intercultural em Portugal..... 385

5.1.2.1 Modelo “One-Stop Shop” em Portugal..... 386

5.1.2.2 Policiamento Comunitário de Lisboa..... 389

5.1.2.3 O Programa Local de Acolhimento De Refugiados na Cidade De Castelo Branco 392

5.1.2.4 Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural - RESMI 395

5.1.2.5 Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais - PMMI 397

5.2 Estudo de Caso: estratégia de integração e mediação intercultural no Município de Braga 398

5.2.1. Caracterização do Município de Braga.....400

5.2.2 Implementação do Projeto de Mediadores Municipais Interculturais (PMMI) no Município de Braga 402

5.2.3 Uma equipe de mediadores multi-intercultural: experiência e desenvolvimento profissional.....404

5.2.4. Superação de desafios: A jornada da EMMI na Mediação Intercultural em Braga 406

5.2.5 Suporte institucional e ferramentas estratégicas no PMMI de Braga 408

5.2.6 Análise crítica dos resultados alcançados pela EMMI: transição de ações coletivas para atendimentos individualizados.....409

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

5.2.6.1 Mediação Intercultural e integração: O caso do refugiado de origem africana 415
5.2.7 Análise de impacto e desafios da Mediação Intercultural em Braga..... 418
5.2.8 Mediação Intercultural: experiência no terreno em primeira pessoa..... 419
5.2.8.1 Reflexões finais da experiência como Mediador Intercultural..... 426
CONCLUSÃO..... 427
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 443

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

TABELAS

Tabela 1. Objetivos Sistema de Mediação Comunitária Municipal 144

Tabela 2. Fases ou etapas do processo de mediação simplificado 152

Tabela 3. Quadro Resumo 274

Tabela 4. Número de mortes em rotas migratórias durante o período de 2014 a 2023 (OIM, 2023) 279

Tabela 5. Quadro Resumo – Proteção Constitucional dos Direitos dos Imigrantes na Espanha e Portugal 296

Tabela 6. Crescimento da população residente no ano de 2023 na Espanha (INE, 2023c) 297

Tabela 7. Variação da População Estrangeira em 2022 297

Tabela 8. Dados comparativos de indicadores de imigração entre 2021 e 2022 em Portugal (SEF, 2022) 298

Tabela 9. Comparativo do fluxo migratório entre 2021 e 2022 em Portugal (SEF, 2022) 299

Tabela 10. Motivos e números de Títulos de Residência concedidos em Portugal de 2022 299

Tabela 11. Projeção de redução populacional na Espanha e em Portugal entre 2019 a 2040-2100 (INE, 2023) 300

Tabela 12. Medidas de políticas imigratórias implementadas em Portugal entre 2015-2020 (PEM, 2015) 302

Tabela 13. Comparativo de políticas de integração de imigrantes entre Espanha e Portugal (INE, 2023) 307

Tabela 14. Quadro comparativo - Percentual de população acima dos 65 anos em 2022 (INE, 2023) 315

Tabela 15. Quadro comparativo - Percentual de população acima dos 65 anos nas regiões NUTS II em 2019 (INE, 2023) 315

Tabela 16. Expectativa de Vida aos 65 anos (INE, 2023) 317

Tabela 17. Comparativo de expectativa de vida em anos (INE, 2023) 317

Tabela 18. Resumo comparativo entre Espanha e Portugal 322

Tabela 19. Quadro resumo de Direito de Asilo na Espanha 328

Tabela 20. Quadro resumo procedimento de solicitação de proteção subsidiária 329

Tabela 21. Critérios para Concessão de Autorização de Residência Temporária por Motivos Humanitários 330

Tabela 22. Etapas do Procedimento de Proteção Internacional na Espanha (CEAR, 2023) 334

Tabela 23. Quadro comparativo entre Espanha e Portugal 359

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Tabela 24. Indicadores de resultados quantitativos de implementação do PMMI em Braga (Alves *et al.*, 2022) 411

Tabela 25. Número de Imigrantes por nacionalidade atendidos pelos Mediadores Interculturais entre 2019 e 2021 413

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

GRÁFICO

Gráfico 1. Campos de atuação dos inquiridos em mediação extrajudicial (Silva & Guiomar, 2022, p. 6)..... 225
Gráfico 2. Campos de atuação dos inquiridos em mediação não judicial (Silva & Guiomar, 2022, p. 8)..... 241

FIGURA

Figura 1. Elaboração própria a partir dos dados contidos em Brown e Marriot (1999, p.329) 98

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

RESUMO

RESUMO

No ámbito da teoría xeral da mediación, a comprensión dos sistemas de resolución de conflitos xoga un papel fundamental na análise dos métodos utilizados para solucionar disputas e contendas. Estes sistemas, historicamente, son categorizados en tres grandes formas: autotutela, heterocomposición e autocomposición.

A autotutela refírese á resolución de conflitos a través da aplicación directa da vontade das partes implicadas, sen a intervención dun terceiro imparcial. Esta abordaxe é característica de situacións onde unha das partes prevalece sobre a outra en termos de poder, influencia ou autoridade. Exemplos clásicos de autotutela inclúen a autodefensa e medidas tomadas unilateralmente por unha das partes implicadas no conflito, sen a mediación dun terceiro.

A heterocomposición refírese á resolución de conflitos a través da intervención dun terceiro imparcial ou de autoridade, que decide a cuestión discutida. Neste modelo, as partes implicadas transfiren o poder de decisión a un árbitro, xuíz ou outro axente imparcial, que determina a solución do conflito. Exemplos clásicos de heterocomposición inclúen litixios xudiciais, arbitraraxe e outros procesos de resolución mediados por terceiros.

A autocomposición, polo contrario, refírese á resolución de conflitos a través do acordo directo entre as partes implicadas, sen a intervención dun terceiro para impor unha decisión. Aquí, as partes buscan solucións colaborativas e voluntarias para resolver as súas diverxencias, podendo recorrer a diferentes métodos, como a negociación, a conciliación e, especificamente, a mediación.

Estes sistemas de resolución de conflitos posúen implicacións variadas e son fundamentais para entender a dinámica da mediación. Mentres os modelos tradicionais enfatizan abordaxes máis formais e jerárquicas, a forma actualizada e abrangente destaca a importancia da autonomía das partes, a busca por solucións consensuais e a valorización do diálogo e da cooperación.

A evolución contemporánea da mediación non só recoñece a diversidade de abordaxes na resolución de disputas, senón que tamén promove a utilización de métodos máis flexíbeis, centrados nas necesidades e intereses das partes implicadas. Neste sentido, a mediación contemporánea emerxe como un proceso facilitador, onde a presenza do mediador estimula a

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

comunicación construtiva, promove a comprensión mutua e busca solucións creativas e colaborativas para os conflitos.

A comprensión dos conceptos e a evolución dos sistemas de resolución de conflitos é fundamental para contextualizar a mediación como un proceso dinámico e adaptábel, capaz de proporcionar solucións innovadoras e eficaces para a diversidade de disputas presentes na sociedade actual.

No segundo capítulo, abordaremos a mediación como un método alternativo eficaz na resolución de litixios, explorando a súa definición, evolución histórica, os suxeitos implicados e a tipoloxía dos medios alternativos de resolución de conflitos.

A mediación sendo un proceso estruturado e voluntario de resolución de disputas no cal un terceiro imparcial, o mediador, facilita a comunicación entre as partes en conflito. O seu propósito fundamental é promover a busca de solucións consensuais e mutuamente aceptábeis para os problemas presentados, sen a necesidade dun xuízo formal.

A práctica da mediación remóntase a tempos antigos e pódese atopar en varias culturas ao longo da historia. Con todo, o seu recoñecemento e formalización como un método estruturado de resolución de conflitos ocorreron máis recentemente. Durante décadas, a mediación evolucionou significativamente como unha alternativa ao proceso xudicial tradicional, sendo cada vez máis recoñecida e incorporada nos sistemas xurídicos de diversos países.

Na mediación, as partes implicadas no conflito desempeñan un papel central. Elas son as responsábeis por participar activamente do proceso, expresando as súas preocupacións, intereses e necesidades. O mediador, polo seu turno, actúa como un facilitador imparcial, axudando na comunicación e na busca de solucións colaborativas.

Ademais da mediación, existen outros RAL, como a conciliación, a arbitragem, a negociación e a avaliación neutra. Cada un destes métodos presenta características distintas e pode ser máis axeitado dependendo da natureza do conflito e das necesidades das partes implicadas.

A conciliación, por exemplo, implica a intervención dun terceiro imparcial que propón solucións e pode facer suxestións de acordos ás partes. Pola súa banda, a arbitragem consiste en someter o conflito a un árbitro que emite unha decisión vinculante. A negociación é un proceso directo entre as partes para buscar un acordo mutuo, mentres que a avaliación neutra implica un especialista que proporciona unha avaliación imparcial sobre o caso.

En resumo, a mediación destaca entre os RAL pola énfase na autonomía das partes e na procura colaborativa de solucións. A súa flexibilidade, confidencialidade e foco na comunicación

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

construtiva entre os implicados convértea nunha ferramenta valiosa na resolución de conflitos administrativos, ofrecendo unha alternativa eficaz e menos litigiosa en comparación co sistema xudicial tradicional.

Encontraremos no terceiro capítulo que no ámbito do estudo da mediación comunitaria intercultural, é imprescindible comprender non só a súa definición, senón tamén os ámbitos obxectivos e subxectivos que a compoñen, ademais das etapas ou fases que estruturan ese proceso fundamental.

O ámbito obxectivo da mediación comunitaria intercultural abrangue a súa finalidade esencial: facilitar a resolución de conflitos en contextos multiculturais, promovendo a comunicación, a comprensión mutua e a procura por solucións consensuais. Nese contexto, a mediación actúa como un instrumento de achegamento entre diferentes culturas, co obxectivo de construír entendemento e harmonía comunitaria.

No ámbito subxectivo, destaca o papel dos individuos e comunidades implicadas no proceso de mediación. Aquí, a énfase recae sobre as percepcións, valores, creencias e representacións culturais dos participantes, que influen na maneira de entender o conflito e buscar solucións. A comprensión destes elementos subxectivos é esencial para o mediador na condución dun diálogo sensible e eficaz.

O estudo detallado do concepto de mediación comunitaria intercultural revela a importancia de comprender non só os aspectos teóricos, senón tamén os elementos prácticos e estruturados dese proceso. O recoñecemento dos ámbitos obxectivo e subxectivo, aliado coa comprensión das etapas ou fases, é esencial para o desenvolvemento de estratexias eficaces na resolución de conflitos en contextos comunitarios multiculturais.

A crise que afectou ao Poder Xudicial e a posterior introdución da Directiva 2008/52/CE na Comunidade Europea representaron un punto importante na evolución do sistema xurídico, incentivando a procura por alternativas á resolución de conflitos. A sobrecarga nos tribunais e a crecente complexidade dos litixios evidenciaron a necesidade de explorar medios alternativos de solución de contendas, destacando a mediación como unha ferramenta esencial.

A Directiva 2008/52/CE foi unha referencia significativa, promovendo a mediación como un medio complementario á vía xudicial para a resolución de litixios. Esta directriz instigou aos Estados Membros a incorporar mecanismos de mediación nos seus sistemas legais, incentivando a composición amigable e a procura por solucións pacíficas.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

No contexto migratorio, esta abordaxe tornouse aínda máis urxente. Os desafíos que enfrontan os migrantes e refuxiados ao buscarem regularización, acceso a dereitos básicos e a integración na sociedade tornáronse evidentes e demandaron unha resposta máis áxil e eficiente por parte do Estado.

Neste sentido, a mediación emergiu como unha alternativa viábel e eficaz na resolución de conflitos migratorios, ofrecendo un camiño para mitigar impases legais, administrativos e sociais. A súa aplicación proporciona un medio complementar ao sistema xudicial, aliviándoo da sobrecarga e ofrecendo unha vía máis flexible, accesíbel e centrada nas necesidades específicas dos involucrados.

A importancia crecente da mediación no contexto migratorio está intimamente ligada á necesidade de promover a integración, a equidade e a resolución harmoniosa de conflitos nun ambiente multicultural e complexo. Esta abordaxe non só busca solucións pragmáticas para cuestións xurídicas, senón tamén a construción dunha sociedade máis inclusiva, onde os dereitos fundamentais son asegurados de maneira efectiva e respectuosa.

A necesidade dun uso eficiente da mediación, tanto polo Estado como por outras vías apropiadas, resáltase como un elemento esencial na promoción da xustiza, da cohesión social e na facilitación do acceso á xustiza para aqueles que enfrontan desafíos migratorios en España e Portugal. Esta abordaxe non só complementa os procesos xudiciais existentes, senón tamén reforza a procura de solucións pacíficas e inclusivas, alineadas cos principios fundamentais dos dereitos humanos e da xustiza social.

Do mesmo xeito, a Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea consagra o dereito a unha boa administración, asegurando transparencia, acceso aos documentos administrativos e dereito de acceso á xustiza en materia administrativa. Isto promove a responsabilidade e eficiencia na xestión pública, reforzando a confianza dos cidadáns nas institucións.

As políticas locais xogan un papel importante na integración de inmigrantes e refuxiados, ofrecendo programas de apoio, acceso á educación, servizos de saúde e oportunidades de emprego. A inclusión activa destes grupos na comunidade fortalece a cohesión social e cultural.

Mentres a migración forzada representa un desafío global, resultado de conflitos, desastres naturais e persecucións. Afecta non só á estabilidade social, senón tamén contribúe ao déficit demográfico, esixindo respostas coordinadas e humanitarias por parte dos gobernos e organizacións internacionais.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Neste escenario, a mediación comunitaria intercultural destaca como unha abordaxe eficaz para facilitar a integración social, promovendo a comprensión mutua e a colaboración entre diferentes grupos étnicos e culturais. Ademais, pode axudar a encher baleiras demográficas ao incentivar a convivencia harmoniosa en áreas de baixa densidade poboacional.

O envellecemento da poboación representa un desafío significativo para moitos países europeos. Estratexias que involucran a mediación intercultural e a migración poden contribuír a equilibrar este fenómeno demográfico, ofrecendo oportunidades para a revitalización de comunidades e a contribución de diferentes grupos etarios.

O aumento da expectativa de vida e os cambios na densidade poboacional imponen desafíos á sustentabilidade dos sistemas de seguridade social en países como Portugal e España. Requiren adaptacións e reformas para garantir a viabilidade financeira e a protección social para os máis vulnerábeis.

A poboación en situación de risco de pobreza ou exclusión social é un problema persistente na Unión Europea. A abordaxe eficaz require políticas abrangentes que promovan a inclusión social, acceso a oportunidades de emprego e protección dos dereitos fundamentais para todos os cidadáns.

Estes temas destacan a interconexión entre dereito administrativo, políticas públicas, migración e desafíos demográficos na Unión Europea, resaltando a importancia de abordaxes inclusivas e sustentables para enfrontar estes complexos problemas sociais e xurídicos.

O capítulo catro deste estudo concéntrase na análise da mediación no ámbito da Unión Europea, con especial atención á Directiva 2008/52/CE, promulgada o 24 de maio. Esta directriz representa un fito significativo na consolidación e promoción da mediación como un método eficaz para a resolución alternativa de litixios na esfera europea.

A Directiva 2008/52/CE, adoptada pola Unión Europea, establece normas mínimas para a mediación en cuestións civís e comerciais. O seu obxectivo principal é facilitar a libre circulación de acordos resultantes de procesos de mediación entre os Estados membros, promovendo a resolución eficiente de conflitos transfronteirizos.

Un dos aspectos fundamentais desta análise é a énfase na formación e profesionalización dos mediadores conforme preconizado na Directiva. Esta lexislación prevé a necesidade de estándares adecuados de formación, cualificación e competencias para os mediadores, co obxectivo de garantir a calidade e eficiencia do proceso de mediación.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A Directiva 2008/52/CE tivo un impacto significativo no desenvolvemento da práctica da mediación nos Estados membros, promovendo a harmonización das prácticas e procedementos de mediación. A súa abordaxe visa non só fomentar a utilización da mediación como medio alternativo de resolución de litixios, senón tamén garantir a confidencialidade e a execución dos acordos resultantes da mediación en toda a Unión Europea.

Esta lexislación enfatiza a importancia da profesionalización dos mediadores, incentivando a creación de estándares elevados de competencia e ética, esenciais para a construción dunha práctica sólida e fiable de mediación en todo o contexto europeo.

O estudo deste capítulo ofrece unha visión abrangente do papel da Directiva 2008/52/CE no desenvolvemento e promoción da mediación no seo da Unión Europea, destacando a relevancia da formación e profesionalización dos mediadores para a eficacia dese método de resolución alternativa de litixios.

O capítulo cinco está dedicado á análise e presentación dos diplomas nacionais vixentes en Portugal e España que rexen e regulamentan a práctica da mediación. Este marco legal constitúe a base normativa que orienta e establece parámetros para a aplicación da mediación como medio alternativo de resolución de conflitos.

En Portugal, a mediación rexéitase por unha serie de diplomas legais que buscan promover e estruturar a aplicación desta práctica na resolución de disputas. Destácanse, entre outros, a Lei da Mediación Penal, aprobada polo Decreto-Lei n.º 265/2002, que institúe a mediación como un instrumento de resolución de conflitos no ámbito criminal. Ademais, a Lei da Mediación Familiar, promulgada polo Decreto-Lei n.º 183/2009, ten por obxectivo regular e fomentar a mediación no contexto familiar, co obxectivo de resolver amigablemente os litixios.

En España, a normalización da mediación tamén abórdase por diferentes leis. Destaca o Real Decreto-Ley 5/2012, do 6 de xullo, de Mediación en Asuntos Civís e Comerciais, que establece as bases legais para a mediación en asuntos civís e comerciais no territorio español. Esta lei visa promover a mediación como medio de solución de controvérsias e reforzar a súa eficacia como alternativa ao proceso xudicial.

Ao longo deste capítulo, analizaranse e compararanse as características e particularidades das disposicións legais de Portugal e España relacionados coa mediación. Preténdese non só elucidar as semellanzas e diferenzas entre as leis de ambos os países, senón tamén identificar os puntos de converxencia e áreas potenciais de mellora para reforzar a efectividade e aplicación da mediación como instrumento de resolución de conflitos.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A análise dos diplomas legais de Portugal e Espanha sobre mediação constitúe unha etapa fundamental para comprender o contexto normativo no que esta práctica se desenvolve en ambos os países. A partir desta análise comparativa, búscase fornecer un panorama amplo que permita identificar puntos positivos e desafíos a seren superados, co obxectivo de mellorar e facer máis eficaz o uso da mediación como ferramenta de resolución de conflitos en contextos administrativos, familiares, comerciais, entre outros.

O capítulo seis está destinado a explorar casos prácticos de mediación comunitaria intercultural nos contextos migratorios de España e Portugal. Buscaremos presentar conceptos fundamentais relacionados coa migración, destacando a importancia da mediación como ferramenta na xestión de conflitos e na promoción da inclusión social.

Comezaremos ofrecendo unha visión contextualizada das realidades migratorias presentes en ambos os países, cunha análise profunda dos desafíos que enfrontan os migrantes e refuxiados ao interactuar cos sistemas administrativos locais. Iso incluirá unha aproximación aos procesos legais, tales como a obtención de visados, autorizacións de residencia e acceso a servizos públicos, destacando as complexidades burocráticas que con frecuencia constitúen obstáculos para eses individuos.

Neste punto, proporcionaremos casos prácticos ilustrativos de situacións reais nas que a mediación comunitaria intercultural foi aplicada con éxito. Estes casos amosarán a aplicación práctica da mediación para resolver conflitos entre individuos migrantes e as autoridades locais, co foco na simplificación dos procedementos administrativos.

Destacaremos as boas prácticas de mediación que enfatizan a simplificación dos procedementos administrativos. Iso incluirá estratexias ben exitosas adoptadas por organizacións e institucións públicas que buscan facer máis accesibles e comprensibles os procesos legais para os migrantes. Examinaremos iniciativas que buscan reducir a burocracia, axilizar os trámites administrativos e promover unha abordaxe máis acolledora e inclusiva.

Ao rematar o capítulo, faremos consideracións sobre as leccións aprendidas cos casos presentados. Destacaremos as contribucións destas prácticas de mediación comunitaria intercultural para a construción de sociedades máis inclusivas e para a mellora dos procesos administrativos no contexto migratorio de España e Portugal. Estas consideracións servirán como reflexións importantes para guiar futuras abordaxes e políticas na busca de solucións máis eficientes e humanizadas para os desafíos que enfrontan os migrantes e refuxiados.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

No capítulo sete será o momento das conclusións. O debate académico sobre medios alternativos de resolución de conflitos, especialmente a mediación, é un tema antigo que reflicte a traxectoria histórica das sociedades. A mediación, unha práctica arraigada desde as primeiras civilizacións, resurxe no século XXI como unha resposta ao aumento desordenado de litixios nos tribunais, causado pola evolución social, económica e tecnolóxica.

O entusiasmo en torno á mediación é evidente, manifestado en escritos científicos, pero debe ir acompañado de prudencia, principalmente en canto á súa aplicabilidade e ao estímulo á cultura do diálogo racional. A mediación, así como outros métodos de resolución alternativa de conflitos, emerxe como pacificador de litixios, aforrando custos e desgastes asociados ao proceso xudicial.

Este estudo defensa a mediación como un medio seguro e eficaz de resolución de litixios, transformando o conflito ao aproximar as partes na procura dun obxectivo común: a obtención dun acordo. É un proceso que capacita as partes implicadas, incentivando a cultura do consenso a través da mediación.

A mediación é frecuentemente vista como a solución para reducir a sobrecarga nos tribunais. Aínda que o obxectivo principal dos acordos non sexa aliviar a carga xudicial, a velocidade na resolución dos litixios é relevante para os demandantes. Promover a mediación como ferramenta preventiva de conflitos require apoio especializado dos profesionais do Dereito.

O cambio na cultura xurídica é esencial para fortalecer o papel pacificador dos tribunais. A implementación de mecanismos de Resolución Alternativa de Litixios (RAL) é unha forma de aliviar a presión sobre o sistema xudicial, tornándoo máis operativo.

A informalidade procesual e o acordo voluntario entre as partes representan gran parte do valor engadido da RAL. Características como velocidade, informalidade, menor custo e consideración dos intereses das partes son particularmente adecuadas para a resolución de certos litixios.

O camiño para o cambio na cultura xurídica é longo e require un esforzo colectivo. É necesario traballar nas escolas de Dereito para introducir o estudo da RAL con máis profundidade, preparando os futuros profesionais para o uso destas técnicas.

A mediación intercultural é unha ferramenta eficaz para o acceso aos dereitos fundamentais. Cando ben empregada, pode superar as deficiencias de comunicación entre institucións locais e migrantes, tanto na prevención como na resolución de conflitos xa existentes.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A implementación de programas de mediación intercultural dirixidos por profesionais cualificados pode contribuír á integración dos migrantes nas comunidades de acollida, enchendo baleiras demográficas e fomentando o desenvolvemento económico.

Este estudo ofrece contribucións significativas e sugire direccións para futuras investigacións no campo emergente e vital da mediación intercultural no contexto dos servizos públicos para inmigrantes en España e Portugal. É importante espertar para un contexto complexo que require abordaxes culturalmente sensibles para garantir o acceso efectivo aos dereitos fundamentais.

Os resultados e conclusións aquí presentados resaltan a importancia crecente da desburocratización dos servizos públicos, especialmente na mediación intercultural, para garantir a xustiza e o acceso equitativo aos dereitos fundamentais dos inmigrantes. Con todo, é esencial expandir e profundar estas análises en novas investigacións, considerando as necesidades específicas da comunidade inmigrante.

Polo tanto, é imperativo que futuros traballos se concentren en comprender detalladamente as particularidades da mediación intercultural para contribuír con políticas públicas máis eficaces e prácticas profesionais culturalmente competentes. O obxectivo final é crear estratexias e intervencións duradeiras, adaptables ás cambiantes necesidades dunha sociedade multicultural.

En resumo, a mediación de conflitos, especialmente cando é conducida de forma extraxudicial e intercultural, desempeña un papel relevante no acceso á xustiza humanizada, sensible ás diferenzas individuais e culturais das persoas que compoñen unha sociedade. Promóvese, así, unha nova realidade, máis empática e colaborativa, buscando a paz na convivencia humana.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RESUMO

No âmbito da teoria geral da mediação, a compreensão dos sistemas de resolução de conflitos desempenha um papel fundamental na análise dos métodos utilizados para solucionar disputas e controvérsias. Estes sistemas, historicamente, são categorizados em três grandes formas: autotutela, heterocomposição e autocomposição.

A autotutela refere-se à resolução de conflitos por meio da aplicação direta da vontade das partes envolvidas, sem a intervenção de um terceiro imparcial. Essa abordagem é característica de situações onde uma das partes prevalece sobre a outra em termos de poder, influência ou autoridade. Exemplos clássicos de autotutela incluem a autodefesa e medidas tomadas unilateralmente por uma das partes envolvidas no conflito, sem a mediação de um terceiro.

A heterocomposição refere-se à resolução de conflitos por meio da intervenção de um terceiro imparcial ou de autoridade, que decide a questão disputada. Nesse modelo, as partes envolvidas transferem o poder de decisão a um árbitro, juiz ou outro agente imparcial, que determina a solução do conflito. Exemplos clássicos de heterocomposição incluem litígios judiciais, arbitragem e outros processos de resolução mediados por terceiros.

A autocomposição, por outro lado, refere-se à resolução de conflitos por meio do acordo direto entre as partes envolvidas, sem a intervenção de um terceiro para impor uma decisão. Aqui, as partes buscam soluções colaborativas e voluntárias para resolver suas divergências, podendo recorrer a diferentes métodos, como a negociação, a conciliação e, especificamente, a mediação.

Esses sistemas de resolução de conflitos possuem implicações variadas e são fundamentais para entender a dinâmica da mediação. Enquanto os modelos tradicionais enfatizam abordagens mais formais e hierárquicas, a forma atualizada e abrangente destaca a importância da autonomia das partes, a busca por soluções consensuais e a valorização do diálogo e da cooperação.

A evolução contemporânea da mediação não apenas reconhece a diversidade de abordagens na resolução de disputas, mas também promove a utilização de métodos mais flexíveis, centrados nas necessidades e interesses das partes envolvidas. Nesse sentido, a mediação contemporânea emerge como um processo facilitador, onde a presença do mediador estimula a comunicação construtiva, promove a compreensão mútua e busca soluções criativas e colaborativas para os conflitos.

A compreensão dos conceitos e evolução dos sistemas de resolução de conflitos é fundamental para contextualizar a mediação como um processo dinâmico e adaptável, capaz de proporcionar soluções inovadoras e eficazes para a diversidade de disputas presentes na sociedade atual.

No segundo capítulo, abordaremos a mediação como um método alternativo eficaz na resolução de litígios, explorando sua definição, evolução histórica, os sujeitos envolvidos e a tipologia dos meios alternativos de resolução de conflitos.

A mediação sendo um processo estruturado e voluntário de resolução de disputas no qual um terceiro imparcial, o mediador, facilita a comunicação entre as partes em conflito. Seu propósito fundamental é promover a busca de soluções consensuais e mutuamente aceitáveis para os problemas apresentados, sem a necessidade de um julgamento formal.

A prática da mediação remonta a tempos antigos e pode ser encontrada em várias culturas ao longo da história. No entanto, seu reconhecimento e formalização como um método estruturado de resolução de conflitos ocorreram mais recentemente. Durante décadas, a mediação evoluiu significativamente como uma alternativa ao processo judicial tradicional, sendo cada vez mais reconhecida e incorporada nos sistemas jurídicos de diversos países.

Na mediação, as partes envolvidas no conflito desempenham um papel central. Elas são as responsáveis por participar ativamente do processo, expressando suas preocupações, interesses e necessidades. O mediador, por sua vez, atua como um facilitador imparcial, auxiliando na comunicação e na busca por soluções colaborativas.

Além da mediação, existem outros RAL, como a conciliação, a arbitragem, a negociação e a avaliação neutra. Cada um desses métodos apresenta características distintas e pode ser mais adequado dependendo da natureza do conflito e das necessidades das partes envolvidas.

A conciliação, por exemplo, envolve um terceiro imparcial que propõe soluções e pode sugerir acordos às partes. Já a arbitragem consiste em submeter o conflito a um árbitro que emite uma decisão vinculativa. A negociação é um processo direto entre as partes para buscar um acordo mútuo, enquanto a avaliação neutra implica um especialista que fornece uma avaliação imparcial sobre o caso.

Em suma, a mediação se destaca entre os RAL pela ênfase na autonomia das partes e na busca colaborativa de soluções. Sua flexibilidade, confidencialidade e foco na comunicação construtiva entre os envolvidos a tornam uma ferramenta valiosa na resolução de conflitos administrativos, oferecendo uma alternativa eficaz e menos litigiosa em comparação com o sistema judicial tradicional.

Encontraremos no terceiro capítulo que no âmbito do estudo da mediação comunitária intercultural, é imprescindível compreender não apenas a sua definição, mas também os âmbitos

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

objetivos e subjetivos que a compõem, além das etapas ou fases que estruturam esse processo fundamental.

O âmbito objetivo da mediação comunitária intercultural abrange a sua finalidade essencial: facilitar a resolução de conflitos em contextos multiculturais, promovendo a comunicação, a compreensão mútua e a busca por soluções consensuais. Nesse contexto, a mediação atua como um instrumento de aproximação entre diferentes culturas, visando à construção de entendimento e harmonia comunitária.

No âmbito subjetivo, destaca-se o papel dos indivíduos e comunidades envolvidas no processo de mediação. Aqui, a ênfase recai sobre as percepções, valores, crenças e representações culturais dos participantes, que influenciam a maneira como entendem o conflito e buscam soluções. A compreensão desses elementos subjetivos é essencial para o mediador na condução de um diálogo sensível e eficaz.

O estudo detalhado do conceito de mediação comunitária intercultural revela a importância de compreender não apenas os aspectos teóricos, mas também os elementos práticos e estruturados desse processo. O reconhecimento dos âmbitos objetivo e subjetivo, aliado à compreensão das etapas ou fases, é essencial para o desenvolvimento de estratégias eficazes na resolução de conflitos em contextos comunitários multiculturais.

A crise que afetou o Poder Judiciário e a subsequente introdução da Diretiva 2008/52/CE na Comunidade Europeia representaram um ponto importante na evolução do sistema jurídico, incentivando a busca por alternativas à resolução de conflitos. A sobrecarga nos tribunais e a crescente complexidade dos litígios evidenciaram a necessidade de explorar meios alternativos de solução de controvérsias, com destaque para a mediação como uma ferramenta essencial.

A Diretiva 2008/52/CE foi um marco significativo, promovendo a mediação como um meio complementar à via judicial para a resolução de litígios. Essa diretriz instigou os Estados Membros a incorporarem mecanismos de mediação em seus sistemas legais, incentivando a composição amigável e a busca por soluções pacíficas.

No contexto migratório, essa abordagem se tornou ainda mais premente. Os desafios enfrentados pelos migrantes e refugiados ao buscarem regularização, acesso a direitos básicos e a integração na sociedade tornaram evidente a necessidade de uma resposta mais ágil e eficiente por parte do Estado.

Nesse sentido, a mediação emergiu como uma alternativa viável e eficaz na resolução de conflitos migratórios, oferecendo um caminho para mitigar impasses legais, administrativos e

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

sociais. Sua aplicação proporciona um meio complementar ao sistema judicial, aliviando-o da sobrecarga e oferecendo uma via mais flexível, acessível e centrada nas necessidades específicas dos envolvidos.

A importância crescente da mediação no contexto migratório está intimamente ligada à necessidade de promover a integração, a equidade e a resolução harmoniosa de conflitos em um ambiente multicultural e complexo. Essa abordagem não apenas busca soluções pragmáticas para questões jurídicas, mas também visa à construção de uma sociedade mais inclusiva, onde os direitos fundamentais são assegurados de maneira efetiva e respeitosa.

A necessidade de um uso eficiente da mediação, tanto pelo Estado como por outras vias apropriadas, ressalta-se como um elemento essencial na promoção da justiça, da coesão social e na facilitação do acesso à justiça para aqueles que enfrentam desafios migratórios na Espanha e Portugal. Essa abordagem não apenas complementa os processos judiciais existentes, mas também reforça a busca por soluções pacíficas e inclusivas, alinhadas com os princípios fundamentais dos direitos humanos e da justiça social.

De igual modo, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra o direito a uma boa administração, assegurando transparência, acesso aos documentos administrativos e direito de acesso à justiça em matéria administrativa. Isso promove a responsabilidade e eficiência na gestão pública, reforçando a confiança dos cidadãos nas instituições.

As políticas locais desempenham um papel importante na integração de imigrantes e refugiados, oferecendo programas de apoio, acesso à educação, serviços de saúde e oportunidades de emprego. A inclusão ativa desses grupos na comunidade fortalece a coesão social e cultural.

Enquanto que a migração forçada representa um desafio global, resultante de conflitos, desastres naturais e perseguições. Ela afeta não apenas a estabilidade social, mas também contribui para o déficit demográfico, exigindo respostas coordenadas e humanitárias por parte dos governos e organizações internacionais.

Neste cenário, a mediação comunitária intercultural se destaca como uma abordagem eficaz para facilitar a integração social, promovendo a compreensão mútua e a colaboração entre diferentes grupos étnicos e culturais. Além disso, pode ajudar a preencher lacunas demográficas ao incentivar a coabitação harmoniosa em áreas de baixa densidade populacional.

O envelhecimento da população representa um desafio significativo para muitos países europeus. Estratégias que envolvem a mediação intercultural e a migração podem contribuir

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

para equilibrar esse fenômeno demográfico, oferecendo oportunidades para a revitalização de comunidades e a contribuição de diferentes grupos etários.

O aumento da expectativa de vida e as mudanças na densidade populacional impõem desafios à sustentabilidade dos sistemas previdenciários em países como Portugal e Espanha. Requerem adaptações e reformas para garantir a viabilidade financeira e a proteção social para os mais vulneráveis.

A população em situação de risco de pobreza ou exclusão social é um problema persistente na União Europeia. A abordagem eficaz requer políticas abrangentes que promovam a inclusão social, acesso a oportunidades de emprego e proteção dos direitos fundamentais para todos os cidadãos.

Esses temas destacam a interconexão entre direito administrativo, políticas públicas, migração e desafios demográficos na União Europeia, ressaltando a importância de abordagens inclusivas e sustentáveis para enfrentar esses complexos problemas sociais e jurídicos.

O capítulo quatro deste estudo concentra-se na análise da mediação no âmbito da União Europeia, com especial atenção à Diretiva 2008/52/CE, promulgada em 24 de maio. Esta diretriz representa um marco significativo na consolidação e promoção da mediação como um método eficaz para a resolução alternativa de litígios na esfera europeia.

A Diretiva 2008/52/CE, adotada pela União Europeia, estabelece normas mínimas para a mediação em questões civis e comerciais. Seu objetivo principal é facilitar a livre circulação de acordos resultantes de processos de mediação entre os Estados-Membros, promovendo a resolução eficiente de conflitos transfronteiriços.

Um dos aspectos fundamentais desta análise é a ênfase na formação e profissionalização dos mediadores conforme preconizado na Diretiva. Esta legislação prevê a necessidade de padrões adequados de formação, qualificação e competências para os mediadores, visando garantir a qualidade e eficiência do processo de mediação.

A Diretiva 2008/52/CE teve um impacto significativo no desenvolvimento da prática da mediação nos Estados-Membros, promovendo a harmonização das práticas e procedimentos de mediação. Sua abordagem visa não apenas fomentar a utilização da mediação como meio alternativo de resolução de litígios, mas também garantir a confidencialidade e a execução dos acordos resultantes da mediação em toda a União Europeia.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Essa legislação enfatiza a importância da profissionalização dos mediadores, incentivando a criação de padrões elevados de competência e ética, essenciais para a construção de uma prática sólida e confiável de mediação em todo o contexto europeu.

O estudo deste capítulo oferece uma visão abrangente do papel da Diretiva 2008/52/CE no desenvolvimento e na promoção da mediação no seio da União Europeia, destacando a relevância da formação e profissionalização dos mediadores para a eficácia desse método de resolução alternativa de litígios.

O capítulo cinco é dedicado à análise e apresentação dos diplomas nacionais vigentes em Portugal e Espanha que regem e regulamentam a prática da mediação. Este arcabouço legal constitui a base normativa que orienta e estabelece parâmetros para a aplicação da mediação como meio alternativo de resolução de conflitos.

Em Portugal, a mediação é regida por uma série de diplomas legais que procuram promover e estruturar a aplicação desta prática na resolução de disputas. Destacam-se, entre outros, a Lei da Mediação Penal, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 265/2002, que institui a mediação como um instrumento de resolução de conflitos no âmbito criminal. Além disso, a Lei da Mediação Familiar, promulgada pelo Decreto-Lei n.º 183/2009, tem por objetivo regular e fomentar a mediação no contexto familiar, visando à resolução amigável de litígios.

Na Espanha, a normatização da mediação também é abordada por diferentes legislações. Destaca-se a Lei 5/2012, de 6 de julho, de Mediação em Assuntos Civis e Comerciais, que estabelece as bases legais para a mediação em assuntos civis e comerciais no território espanhol. Esta lei visa promover a mediação como meio de solução de controvérsias e reforçar sua eficácia como alternativa ao processo judicial.

Ao longo deste capítulo, serão analisadas e comparadas as características e particularidades dos diplomas legais de Portugal e Espanha relacionados à mediação. Pretende-se não apenas elucidar as semelhanças e diferenças entre as legislações de ambos os países, mas também identificar os pontos de convergência e eventuais áreas de aprimoramento para fortalecer a efetividade e aplicação da mediação como instrumento de resolução de conflitos.

A análise dos diplomas legais de Portugal e Espanha sobre mediação constitui uma etapa fundamental para compreender o contexto normativo em que esta prática é desenvolvida em ambos os países. A partir dessa análise comparativa, busca-se fornecer um panorama abrangente que permita identificar pontos positivos e desafios a serem superados, visando ao

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

aprimoramento e à eficácia do uso da mediação como ferramenta de resolução de conflitos em contextos administrativos, familiares, comerciais, entre outros.

O capítulo seis destina-se a explorar casos práticos de mediação comunitária intercultural nos contextos migratórios de Espanha e Portugal. Buscaremos apresentar conceitos fundamentais relacionados à migração, destacando a importância da mediação como ferramenta na gestão de conflitos e na promoção da inclusão social.

Iniciaremos oferecendo uma visão contextualizada das realidades migratórias presentes em ambos os países, com uma análise aprofundada dos desafios enfrentados pelos migrantes e refugiados ao interagir com os sistemas administrativos locais. Isso incluirá uma abordagem dos processos legais, tais como a obtenção de vistos, autorizações de residência e acesso a serviços públicos, destacando as complexidades burocráticas que frequentemente constituem obstáculos para esses indivíduos.

Neste ponto, forneceremos casos práticos ilustrativos de situações reais em que a mediação comunitária intercultural foi aplicada com sucesso. Estes casos demonstrarão a aplicação prática da mediação para resolver conflitos entre indivíduos migrantes e as autoridades locais, com foco na simplificação dos procedimentos administrativos.

Destacaremos as boas práticas de mediação que enfatizam a simplificação de procedimentos administrativos. Isso incluirá estratégias bem-sucedidas adotadas por organizações e instituições públicas que visam tornar mais acessíveis e compreensíveis os processos legais para os migrantes. Examinaremos iniciativas que buscam reduzir a burocracia, agilizar os trâmites administrativos e promover uma abordagem mais acolhedora e inclusiva.

Ao final do capítulo, faremos considerações sobre as lições aprendidas com os casos apresentados. Destacaremos as contribuições dessas práticas de mediação comunitária intercultural para a construção de sociedades mais inclusivas e para a melhoria dos processos administrativos no contexto migratório de Espanha e Portugal. Essas considerações servirão como reflexões importantes para direcionar futuras abordagens e políticas na busca por soluções mais eficientes e humanizadas para os desafios enfrentados pelos migrantes e refugiados.

No capítulo sete será a vez das conclusões. O debate acadêmico sobre meios alternativos de resolução de conflitos, especialmente a mediação, é um tema antigo, refletindo a trajetória histórica das sociedades. A mediação, uma prática enraizada desde as primeiras civilizações, ressurge no século XXI como uma resposta ao aumento desordenado de litígios nos tribunais, causado pela evolução social, econômica e tecnológica.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

O entusiasmo em torno da mediação é evidente, manifestado em escritos científicos, mas deve ser acompanhado de prudência, principalmente quanto à sua aplicabilidade e ao estímulo à cultura do diálogo racional. A mediação, assim como outros métodos de resolução alternativa de conflitos, emerge como pacificador de litígios, poupando custos e desgastes associados ao processo judicial.

Este estudo defende a mediação como um meio seguro e eficaz de resolução de litígios, transformando o conflito ao aproximar as partes em busca de um objetivo comum: a obtenção de um acordo. É um processo que capacita as partes envolvidas, incentivando a cultura do consenso através da mediação.

A mediação é frequentemente vista como a solução para reduzir a sobrecarga nos tribunais. Embora o objetivo primário dos acordos não seja aliviar a carga judicial, a celeridade na resolução dos litígios é relevante para os demandantes. Promover a mediação como ferramenta preventiva de conflitos exige apoio especializado dos profissionais do Direito.

A mudança na cultura jurídica é essencial para fortalecer o papel pacificador dos tribunais. A implementação de mecanismos de Resolução Alternativa de Litígio (RAL) é uma forma de aliviar a pressão sobre o sistema judicial, tornando-o mais operativo.

A informalidade processual e o acordo voluntário entre as partes representam grande parte do valor agregado da RAL. Características como celeridade, informalidade, menor custo e consideração dos interesses das partes são particularmente adequadas para a resolução de certos litígios.

O caminho para a mudança na cultura jurídica é longo e exige um esforço coletivo. É necessário um trabalho nas escolas de Direito para introduzir o estudo da RAL com mais profundidade, preparando os futuros profissionais para o uso dessas técnicas.

A mediação intercultural é uma ferramenta eficaz para o acesso aos direitos fundamentais. Quando bem empregada, pode superar as deficiências de comunicação entre instituições locais e migrantes, tanto na prevenção quanto na resolução de conflitos já existentes.

A implementação de programas de mediação intercultural conduzidos por profissionais qualificados pode contribuir para a integração dos migrantes nas comunidades de acolhimento, preenchendo lacunas demográficas e fomentando o desenvolvimento econômico.

Este estudo oferece contribuições significativas e sugere direções para futuras investigações no campo emergente e vital da mediação intercultural no contexto dos serviços públicos para imigrantes na Espanha e em Portugal. É importante despertar para um contexto complexo que

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

requer abordagens culturalmente sensíveis para garantir o acesso efetivo aos direitos fundamentais.

Os resultados e conclusões aqui apresentados ressaltam a importância crescente da desburocratização dos serviços públicos, especialmente na mediação intercultural, para garantir a justiça e o acesso equitativo aos direitos fundamentais dos imigrantes. No entanto, é essencial expandir e aprofundar essas análises em novas pesquisas, considerando as necessidades específicas da comunidade imigrante.

Portanto, é imperativo que futuros trabalhos se concentrem em compreender detalhadamente as particularidades da mediação intercultural para contribuir com políticas públicas mais eficazes e práticas profissionais culturalmente competentes. O objetivo final é criar estratégias e intervenções duradouras, adaptáveis às mutáveis necessidades de uma sociedade multicultural.

Em resumo, a mediação de conflitos, especialmente quando conduzida de forma extrajudicial e intercultural, desempenha um papel relevante no acesso à justiça humanizada, sensível às diferenças individuais e culturais das pessoas que compõem uma sociedade. Promove-se, assim, uma nova realidade, mais empática e colaborativa, buscando a paz no convívio humano.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ABSTRACT

In the scope of the general theory of mediation, the understanding of conflict resolution systems plays a fundamental role in analyzing the methods used to resolve disputes and controversies. These systems have historically been categorized into three major forms: self-help, heterocomposition, and self-composition.

Self-help refers to conflict resolution through the direct application of the will of the involved parties, without the intervention of an impartial third party. This approach is characteristic of situations where one party prevails over the other in terms of power, influence, or authority. Classical examples of self-help include self-defense and unilateral actions taken by one of the parties involved in the conflict without the mediation of a third party.

Heterocomposition refers to conflict resolution through the intervention of an impartial third party or authority who decides the disputed issue. In this model, the involved parties transfer decision-making power to an arbitrator, judge, or other impartial agent, who determines the solution to the conflict. Classical examples of heterocomposition include judicial litigation, arbitration, and other resolution processes mediated by third parties.

On the other hand, self-composition refers to conflict resolution through direct agreement between the involved parties, without the intervention of a third party to impose a decision. Here, the parties seek collaborative and voluntary solutions to resolve their differences, utilizing different methods such as negotiation, conciliation, and specifically, mediation.

These conflict resolution systems have varied implications and are fundamental to understanding the dynamics of mediation. While traditional models emphasize more formal and hierarchical approaches, the updated and comprehensive form highlights the importance of autonomy of the parties, the pursuit of consensus-based solutions, and the value of dialogue and cooperation.

The contemporary evolution of mediation not only acknowledges the diversity of approaches in dispute resolution but also promotes the use of more flexible methods centered around the needs and interests of the involved parties. In this regard, contemporary mediation emerges as a facilitating process where the presence of the mediator stimulates constructive communication, fosters mutual understanding, and seeks creative and collaborative solutions to conflicts.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Understanding the concepts and evolution of conflict resolution systems is fundamental to contextualize mediation as a dynamic and adaptable process capable of providing innovative and effective solutions to the diversity of disputes present in today's society.

In the second chapter, we will address mediation as an effective alternative method in dispute resolution, exploring its definition, historical evolution, the involved subjects, and the typology of alternative conflict resolution means.

Mediation is a structured and voluntary process of dispute resolution in which an impartial third party, the mediator, facilitates communication between the conflicting parties. Its fundamental purpose is to promote the search for consensual and mutually acceptable solutions to the problems presented, without the need for a formal judgment.

The practice of mediation dates back to ancient times and can be found in various cultures throughout history. However, its recognition and formalization as a structured method of conflict resolution occurred more recently. For decades, mediation has significantly evolved as an alternative to the traditional judicial process, increasingly recognized and incorporated into the legal systems of various countries.

In mediation, the parties involved in the conflict play a central role. They are responsible for actively participating in the process, expressing their concerns, interests, and needs. The mediator, in turn, acts as an impartial facilitator, assisting in communication and the search for collaborative solutions.

In addition to mediation, there are other ADR methods such as conciliation, arbitration, negotiation, and neutral evaluation. Each of these methods presents distinct characteristics and may be more suitable depending on the nature of the conflict and the needs of the involved parties.

Conciliation, for example, involves an impartial third-party proposing solution and suggesting agreements to the parties. Arbitration consists of submitting the conflict to an arbitrator who issues a binding decision. Negotiation is a direct process between the parties to seek a mutual agreement, while neutral evaluation involves an expert providing an impartial assessment of the case.

In summary, mediation stands out among ADR methods due to its emphasis on the autonomy of the parties and the collaborative pursuit of solutions. Its flexibility, confidentiality, and focus on constructive communication among the involved parties make it a valuable tool in the

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

resolution of administrative conflicts, offering an effective and less litigious alternative compared to the traditional judicial system.

In the third chapter, we will explore within the scope of the study of intercultural community mediation, the imperative understanding not only of its definition but also of the objective and subjective scopes that comprise it, as well as the stages or phases that structure this fundamental process.

The objective scope of intercultural community mediation encompasses its essential purpose: facilitating conflict resolution in multicultural contexts by promoting communication, mutual understanding, and the search for consensual solutions. In this context, mediation acts as a tool for bringing together different cultures, aiming to build understanding and community harmony.

Within the subjective scope, the role of individuals and communities involved in the mediation process is highlighted. Here, emphasis is placed on the perceptions, values, beliefs, and cultural representations of the participants, which influence how they understand the conflict and seek solutions. Understanding these subjective elements is essential for the mediator in conducting a sensitive and effective dialogue.

A detailed study of the concept of intercultural community mediation reveals the importance of understanding not only the theoretical aspects but also the practical and structured elements of this process. Recognizing the objective and subjective scopes, coupled with an understanding of the stages or phases, is essential for the development of effective strategies in conflict resolution in multicultural community contexts.

The crisis that affected the Judiciary and the subsequent introduction of Directive 2008/52/EC in the European Community represented a significant point in the evolution of the legal system, encouraging the search for alternatives to conflict resolution. Court overload and the increasing complexity of disputes highlighted the need to explore alternative means of dispute resolution, with mediation being a prominent essential tool.

Directive 2008/52/EC was a significant milestone, promoting mediation as a complementary means to judicial routes for resolving disputes. This directive urged EU Member States to incorporate mediation mechanisms into their legal systems, encouraging amicable settlements and the pursuit of peaceful solutions.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

In the migratory context, this approach became even more pressing. The challenges faced by migrants and refugees in seeking regularization, access to basic rights, and integration into society made evident the need for a more agile and efficient response from the State.

In this sense, mediation has emerged as a viable and effective alternative in resolving migratory conflicts, offering a way to mitigate legal, administrative, and social impasses. Its application provides a complementary means to the judicial system, relieving it of overload and offering a more flexible, accessible path centered on the specific needs of those involved.

The growing importance of mediation in the migratory context is closely linked to the need to promote integration, equity, and the harmonious resolution of conflicts in a multicultural and complex environment. This approach not only seeks pragmatic solutions to legal issues but also aims to construct a more inclusive society where fundamental rights are effectively and respectfully ensured.

The necessity for an efficient use of mediation, both by the State and through other appropriate means, stands out as an essential element in promoting justice, social cohesion, and facilitating access to justice for those facing migratory challenges in Spain and Portugal. This approach not only complements existing judicial processes but also reinforces the pursuit of peaceful and inclusive solutions aligned with the fundamental principles of human rights and social justice.

Similarly, the Charter of Fundamental Rights of the European Union enshrines the right to good administration, ensuring transparency, access to administrative documents, and the right to access justice in administrative matters. This promotes responsibility and efficiency in public management, reinforcing citizens' trust in institutions.

Local policies play a significant role in the integration of immigrants and refugees, offering support programs, access to education, healthcare services, and employment opportunities. The active inclusion of these groups in the community strengthens social and cultural cohesion.

Forced migration represents a global challenge resulting from conflicts, natural disasters, and persecutions. It not only affects social stability but also contributes to demographic deficits, demanding coordinated and humanitarian responses from governments and international organizations.

In this scenario, intercultural community mediation stands out as an effective approach to facilitate social integration, promoting mutual understanding and collaboration among different ethnic and cultural groups. Furthermore, it can help fill demographic gaps by encouraging harmonious cohabitation in low-density population areas.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

The aging population poses a significant challenge for many European countries. Strategies involving intercultural mediation and migration can contribute to balancing this demographic phenomenon, offering opportunities for the revitalization of communities and the contribution of different age groups.

The increase in life expectancy and changes in population density pose challenges to the sustainability of pension systems in countries like Portugal and Spain. They require adaptations and reforms to ensure financial viability and social protection for the most vulnerable.

The population at risk of poverty or social exclusion is a persistent problem in the European Union. An effective approach requires comprehensive policies that promote social inclusion, access to employment opportunities, and protection of fundamental rights for all citizens.

These themes highlight the interconnection between administrative law, public policies, migration, and demographic challenges in the European Union, emphasizing the importance of inclusive and sustainable approaches to address these complex social and legal problems.

Chapter four of this study focuses on the analysis of mediation within the scope of the European Union, with special attention to Directive 2008/52/EC, enacted on May 24th. This directive represents a significant milestone in the consolidation and promotion of mediation as an effective method for alternative dispute resolution in the European sphere.

Directive 2008/52/EC, adopted by the European Union, establishes minimum standards for mediation in civil and commercial matters. Its main objective is to facilitate the free movement of agreements resulting from mediation processes among the Member States, promoting efficient resolution of cross-border conflicts.

One of the fundamental aspects of this analysis is the emphasis on the training and professionalization of mediators as advocated in the Directive. This legislation foresees the need for adequate standards of training, qualification, and competencies for mediators, aiming to ensure the quality and efficiency of the mediation process.

Directive 2008/52/EC has had a significant impact on the development of mediation practice in the EU Member States, promoting the harmonization of mediation practices and procedures. Its approach aims not only to foster the use of mediation as an alternative means of dispute resolution but also to ensure the confidentiality and enforcement of agreements resulting from mediation throughout the European Union.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

This legislation emphasizes the importance of professionalizing mediators, encouraging the establishment of high standards of competence and ethics, essential for building a solid and reliable practice of mediation throughout the European context.

The study of this chapter offers a comprehensive view of the role of Directive 2008/52/EC in the development and promotion of mediation within the European Union, highlighting the relevance of the training and professionalization of mediators for the effectiveness of this alternative method of dispute resolution.

Chapter five is dedicated to the analysis and presentation of the existing national regulations in Portugal and Spain that govern and regulate the practice of mediation. This legal framework constitutes the normative basis that guides and establishes parameters for the application of mediation as an alternative means of conflict resolution.

In Portugal, mediation is governed by a series of legal diplomas seeking to promote and structure the application of this practice in dispute resolution. These include, among others, the Law of Penal Mediation, approved by Decree-Law No. 265/2002, which establishes mediation as a tool for resolving conflicts in the criminal context. Additionally, the Law of Family Mediation, promulgated by Decree-Law No. 183/2009, aims to regulate and promote mediation in the family context, aiming for the amicable resolution of disputes.

In Spain, the regulation of mediation is also addressed by different legislations. Particularly, noteworthy is Law 5/2012, of July 6th, on Mediation in Civil and Commercial Matters, which establishes the legal bases for mediation in civil and commercial matters within Spanish territory. This law aims to promote mediation as a means of dispute resolution and reinforce its effectiveness as an alternative to the judicial process.

Throughout this chapter, the characteristics and particularities of the legal diplomas of Portugal and Spain related to mediation will be analyzed and compared. The intention is not only to elucidate the similarities and differences between the legislations of both countries but also to identify points of convergence and potential areas of improvement to strengthen the effectiveness and application of mediation as an instrument for conflict resolution.

Mediation is often seen as the solution to reduce the overload in courts. Although the primary objective of agreements is not to alleviate the judicial burden, the expeditious resolution of disputes is relevant to plaintiffs. Promoting mediation as a preventive tool for conflicts requires specialized support from legal professionals.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A change in legal culture is essential to strengthen the pacifying role of courts. Implementing Alternative Dispute Resolution (ADR) mechanisms is a way to relieve pressure on the judicial system, making it more operational.

Procedural informality and voluntary agreement between parties represent a significant part of the added value of ADR. Characteristics such as expediency, informality, lower cost, and consideration of the parties' interests are particularly suitable for resolving certain disputes.

The path to changing legal culture is long and requires collective effort. Work is needed in law schools to introduce a deeper study of ADR, preparing future professionals for the use of these techniques.

Intercultural mediation is an effective tool for accessing fundamental rights. When well employed, it can overcome communication deficiencies between local institutions and migrants, both in prevention and in resolving existing conflicts.

The implementation of intercultural mediation programs conducted by qualified professionals can contribute to the integration of migrants into host communities, filling demographic gaps and fostering economic development.

This study offers significant contributions and suggests directions for future research in the emerging and vital field of intercultural mediation in the context of public services for immigrants in Spain and Portugal. It is important to be aware of a complex context that requires culturally sensitive approaches to ensure effective access to fundamental rights.

The results and conclusions presented here highlight the growing importance of streamlining public services, especially in intercultural mediation, to ensure justice and equitable access to fundamental rights for immigrants. However, it is essential to expand and deepen these analyses in new research, considering the specific needs of the immigrant community.

Therefore, it is imperative that future work focuses on thoroughly understanding the particularities of intercultural mediation to contribute to more effective public policies and culturally competent professional practices. The ultimate goal is to create lasting strategies and interventions adaptable to the changing needs of a multicultural society.

In summary, conflict mediation, especially when conducted extrajudicially and interculturally, plays a relevant role in accessing humanized justice, sensitive to the individual and cultural differences of the people comprising a society. It promotes a new, more empathetic and collaborative reality, seeking peace in human interaction.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ACM - Alto Comissariado para as Migrações

ADR - Alternative Dispute Resolution

AIMA – Agência para a Integração Migração, e Asilo

ANMF – Associação Nacional para a Mediação Familiar

BATNA – Best Alternative to a Negotiated Agreement

CAR – Centro para a Recepção dos Refugiados

CCBC - Câmara de Comércio Brasil-Canadá

CDC – Convenção dos Direitos da Criança

CDFUE - Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

CE – Comunidade Europeia

CEAR – Comissão Espanhola de Assistência aos Refugiados

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEJ – Centro de Estudo Judiciário

CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo

CGPJ - Conselho Geral do Poder Judiciário

CMB - Câmara Municipal de Braga

CNAI – Centros Nacionais de Apoio o Imigrante

CNM – Comissão Nacional de Mediação

CPC – Código de Processo Civil

CPLP – Comunidades dos Países de Língua Portuguesa

CPTA - Código de Processo no Tribunal Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

CUEMYC – Conferência Universitária Internacional para o Estudo da Mediação e dos Conflitos

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

D-L - Decreto-Lei

ECRI - Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância

EMMI – Equipe de Mediadores Municipais e Interculturais

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ENAMAT - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho

EUA – Estados Unidos da América

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

FMA – Family Mediators Association

FMC – Federação Nacional de Mediação de Conflitos

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights

FSE – Fundo Social Europeu

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

GECCO – Gestão de Contratação Coletiva na Origem

GNR - Guarda Nacional Republicana

GTAEM – Grupo de Trabalho para os Assuntos dos Refugiados, Estrangeiros e Migrações

INE - Instituto Nacional de Estatística (Portugal)

INE - Instituto Nacional de Estadística (Espanha)

IPMF – Instituto Português de Mediação Familiar

NIE – Número de Identificação de Estrangeiro

NEM – Núcleo de Estudos em Mediação

OBERAXE – Observatório Espanhol sobre Racismo e Xenofobia

ODS – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PECI - Plano Estratégico de Cidadania e Integração

PIDCP – Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

PIDESC - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PJ - Polícia Judiciária

PML – Polícia Municipal de Lisboa

PMMI - Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais

POISE – Programa Operacional para a Inclusão Social e Emprego

PSP - Polícia de Segurança Pública

RESMI – Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural

RGPD – Regulamento Geral de Proteção de Dados

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RIFA - Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

SEA - Serviço de Estrangeiros e Asilo

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SIMA – Serviço Interconfederal de Mediação e Arbitragem

SMAC – Serviço de Mediação Arbitragem e Conciliação

SPSS – Statical Package for the Social Sciences

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

INTRODUÇÃO

1. DA APRESENTAÇÃO DO TEMA E DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO

A presente tese surge da articulação entre a inquietude do investigador entre a atualidade de um tema abordado constantemente nos meios de comunicação, conjugado com os dados estatísticos oficiais sobre a imigração na Europa e a experiência profissional adquirida como mediador intercultural em Portugal entre 2019 e 2021.

A importância deste estudo é ressaltada pelos dados mais recentes, os quais revelam que cerca de 5,3% da população total da União Europeia (UE) - equivalente a 23,8 milhões de pessoas - são nacionais de países terceiros. Além disso, a questão internacional (24%) está em destaque, seguida pelo aumento dos preços/inflação/custo de vida (20%), que ocupava a primeira posição no ranking de preocupações no ano anterior. Adicionalmente, 28% dos europeus consideram que a imigração, juntamente com a guerra na Ucrânia, estão entre as duas questões mais importantes enfrentadas pela UE[1]. Estes números reforçam a relevância deste estudo, uma vez que o fenômeno migratório está longe de ser trivial e continua a suscitar investigações mais aprofundadas (Eurostat, 2023)[2].

Embora a imigração irregular frequentemente ocupe o centro das atenções, é imperativo reconhecer que as entradas irregulares de pessoas de países terceiros na União Europeia representam apenas uma fração diminuta da imigração na UE.

Em 2022, por exemplo, foram emitidas quase 3,4 milhões de primeiras autorizações de residência na UE, superando os números observados antes da pandemia de COVID-19. A Alemanha, Malta e Irlanda se destacaram, registrando aumentos significativos nas autorizações emitidas (Eurostat, 2023).

[1] Plataforma eletrônica oficial da União Europeia – Eurobarômetro Fonte: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053 (Consultado em 03/05/2024).

[2] As estatísticas da migração da UE são recolhidas anualmente e fornecidas ao Eurostat pelas autoridades estatísticas nacionais dos Estados-Membros da UE. Desde 2008, a recolha de dados baseia-se no Regulamento (CE) n.º 862/2007. Juntamente com o Regulamento de execução (UE) n.º 351/2010 da Comissão, definem um conjunto básico de estatísticas sobre os fluxos migratórios internacionais, a população de estrangeiros, a aquisição da cidadania, as autorizações de residência, o asilo e as medidas contra a entrada e permanência ilegais. A maioria dos Estados-Membros da UE baseia as suas estatísticas em fontes de dados administrativos, como registos populacionais, registos de estrangeiros, registos de residência ou autorizações de trabalho. Fonte: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt (Consultado em 03/05/2024).

De igual modo, cabe sublinhar que, no final de 2021, menos de 10% do total de refugiados global e apenas uma pequena parcela de deslocados internamente viviam na UE. Contudo, devido à guerra na Ucrânia em 2022, essa percentagem aumentou para mais de 20%.

Os requerentes de asilo em 2022 originaram-se de aproximadamente 140 países, apresentando 958.800 pedidos na UE. Esse número representou um aumento de 52% em comparação com 2021 e 37% em relação a 2019, antes da pandemia. Ressalta-se que uma parcela significativa desses requerentes são oriundos de países isentos da obrigação de visto de entrada na UE, com destaque para Venezuela, Colômbia, Geórgia, Ucrânia e Albânia.

No que tange aos menores, em 2022, 237.600 requerentes de asilo tinham menos de 18 anos, sendo que aproximadamente um em cada seis (39.500) eram menores não acompanhados. A maioria destes provinha do Afeganistão, Síria e Somália.

Nos primeiros sete meses de 2023, observou-se um aumento significativo, com 601.600 pedidos de asilo na UE, representando um incremento de 25% em relação a 2022 e 52% em comparação ao período pré-COVID em 2019.

Conjugada com as recentes informações disponibilizadas pela Eurostat, sobre imigração na Europa, sublinha-se que simultaneamente ao ingresso no doutoramento, o investigador desempenhou relevante papel como integrante do Projeto Equipe de Mediadores Municipais e Interculturais do Município de Braga - PMMI, Portugal. Por causa desse envolvimento profissional, como mediador intercultural, foi possível que o conteúdo desta tese resultasse numa inédita análise empírica interessante.

Esta experiência profissional, vinculada ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM), o organismo intermédio do Programa Operacional para a Inclusão Social e Emprego (PO ISE)[3]. Sendo o projeto em causa delineado no Aviso N.º PO ISE 33-2018-06, publicado em 27 de abril de 2018, no Balcão 2020, veio abordar a temática dos Mediadores Municipais e Interculturais. Deu-me a oportunidade de exercer uma atividade fora dos Tribunais e do escritório de advocacia, que me permitiu trabalhar com um público mais vulnerável e carente de conhecimento jurídico.

[3] O Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego (PO ISE) surgiu no contexto do melhor aproveitamento dos fundos comunitários do Portugal 2020 no relativo à execução das políticas públicas, transversais e setoriais em matéria de migrações, relevantes para a atração dos migrantes nos contextos nacional, internacional e lusófono, bem como para a integração dos imigrantes e grupos étnicos, em particular as comunidades ciganas, e para a gestão e valorização da diversidade entre cultural, etnias e religiões. O PO ISE celebrou uma parceria estratégica com o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), formalizada por meio de um Contrato de Delegação de Competências. Este instrumento definiu as atribuições e as áreas de intervenção, conferindo ao ACM a qualidade de organismo intermédio, conforme estipulado no artigo 37º do modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), consoante aprovado pelo Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro. Fonte: https://www.acm.gov.pt/-/programa-operacional-inclusao-social-e-emprego-po-ise- (Consultado em 03/05/2024).

O período de duração do projeto foi marcado, em grande parte, pelos desafios impostos pela pandemia global Covid 19.

Durante o período enquanto integrante da Equipe de Mediadores Municipais e Interculturais, o investigador (mediador) atendeu casos complexos de imigração envolvendo legalização, empregabilidade e busca de serviços básicos de saúde, educação e trabalho para imigrantes e refugiados.

A peculiaridade desse período de trabalho residiu no contexto desafiador da Pandemia do Covid-19, o que acrescentou uma camada adicional de complexidade e urgência aos desafios enfrentados, além de uma necessidade célere de adaptação da equipe de mediadores, consoante às novas realidades e necessidades emergentes no contexto de mediação intercultural.

O trabalho de mediador intercultural demandou uma formação contínua em mediação intercultural, para realizar atendimentos com alguma margem de efetividade aos imigrantes provenientes de diversas origens e motivados por diferentes razões. Nesse sentido, a participação em reuniões estratégicas com agentes dos órgãos públicos e colaboradores das instituições sociais locais foi uma prática constante.

Essa experiência peculiar proporcionou ao investigador uma visão aprofundada das complexidades inerentes ao acolhimento de imigrantes em Portugal. Nomeadamente, ao posicionar-se em situações que exigiam uma interpretação cuidadosa dos códigos linguísticos, culturais e normativos, conjugado com a sua formação e experiência jurídica, o investigador buscou garantir o acesso pleno aos direitos desses imigrantes, bem como colaborar com os demais membros da Equipe de Mediadores Interculturais.

A partir da análise empírica apresentada, este trabalho visa explorar as nuances, desafios e estratégias adotadas na mediação intercultural, especialmente no contexto da pandemia global e de eventos geopolíticos impactantes atualmente, como o fenômeno da imigração na Espanha e em Portugal.

A jornada como mediador intercultural influenciou diretamente o rumo da trajetória acadêmica. A experiência prática tornou-se o alicerce sobre o qual baseia a pesquisa de doutoramento, enriquecendo o campo da imigração e dos direitos humanos com uma perspectiva embasada em vivências concretas.

O escopo deste estudo que se desenha visa explorar de forma abrangente e profunda os fenômenos imigratórios. Não apenas restrito a números, o foco está na análise dos fatores

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

sociais, burocráticos e diplomas jurídicos que influenciam a dinâmica imigratória na Espanha e em Portugal.

Compreender esses elementos é essencial para a formulação de políticas públicas eficazes e enfrentar os desafios emergentes relacionados à imigração na região.

Reforço que este trabalho não se limitará à análise superficial, mas buscará revelar as histórias individuais, os obstáculos superados e as estratégias de resiliência adotadas pelos imigrantes.

O objetivo é traduzir essas experiências em recomendações concretas para políticas que promovam a inclusão, o respeito à diversidade cultural e a efetiva participação dos imigrantes na sociedade de acolhimento.

Nesse sentido, o ponto de partida da investigação compreendeu conhecer a mediação intercultural e analisar sua aplicação nas relações de conflito em que os sujeitos envolvidos sejam os imigrantes e a administração pública local.

Para evitar que a investigação se afastasse do rumo pretendido, estabeleci o seu limite com uma definição restritiva sobre direitos fundamentais, do conceito de imigrante, bem como, as relações de conflitos entre estes e a administração pública local, com a circunscrição geográfica restrita a Espanha e Portugal.

Estabelecendo o fio condutor, os direitos fundamentais que serão trabalhados são os previstos nas Constituições de Espanha e Portugal, nomeadamente os relacionados à legalização, empregabilidade e acesso aos serviços básicos de saúde, educação e habitação. Enquanto o imigrante sendo aquele que sai do seu país de origem voluntariamente e aqueles que buscam proteção com pedidos de asilo.

A importância deste estudo, como já demonstrado em números, fundamenta-se na crescente imigração, tanto a legal quanto a ilegal que apresentam grandes desafios aos Estados espanhol e português.

Diante desse cenário, é imperativo que estes Estados assegurem a efetiva garantia dos direitos fundamentais para todos os indivíduos nascidos em seus territórios, bem como para aqueles que escolheram Espanha ou Portugal como destino para recomeçar suas vidas.

Para enfrentar essa demanda complexa, é essencial que sejam implementadas medidas concretas por meio de instrumentos legais, administrativos e judiciais. A aplicação efetiva desses instrumentos não apenas promoverá a regularidade da imigração, mas também contribuirá para a proteção dos direitos fundamentais desses imigrantes.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nesse contexto, a atuação especializada em mediação intercultural torna-se um instrumento complementar de orientação e facilitação da comunicação, garantindo que os procedimentos legais sejam justos, transparentes e equitativos para todos os envolvidos.

2. MOTIVOS QUE PRESIDIRAM À ESCOLHA DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO

O processo imigratório desencadeia uma série de desafios jurídicos que afetam a vida dos imigrantes, desde a obtenção de vistos de entrada até a regularização da permanência no país de destino. A exigência de autorização de residência, acesso ao trabalho, aos serviços públicos de saúde e educação, aliados à burocracia excessiva e a falta de informações claras, são fatores capazes de criar um ambiente propício para conflitos na relação entre imigrantes e a administração pública local.

Nesse contexto, o presente estudo visa investigar a aplicação da prática de mediação intercultural pela administração pública local, com o propósito de promover os direitos fundamentais dos imigrantes. Este cenário se destaca pela escassez de agentes públicos, pela falta de regulamentação efetiva e pela burocratização dos diplomas jurídicos em vigor tanto na Espanha quanto em Portugal.

Adicionalmente, são evidenciados a estigmatização dos imigrantes, a discriminação racial e os obstáculos relacionados à legalização e ao acesso a serviços essenciais. Todos esses desafios persistentes ressaltam a urgência de uma abordagem mais eficaz por parte das Autoridades Públicas.

Diante desse panorama, optamos por delimitar o escopo empírico, concentrando-nos na análise dos imigrantes que enfrentam grandes desafios durante seu processo de integração social em um novo país. Esse grupo abrange indivíduos que enfrentam dificuldades no acolhimento, como barreiras linguísticas, obstáculos para obtenção de documentação e regularização migratória, entraves institucionais que afetam o acesso a serviços e direitos, necessidade urgente de inclusão no mercado de trabalho, dificuldades financeiras e de subsistência, além de situações de discriminação racial e xenofobia, entre outras complexidades.

Nesse sentido, o trabalho concentra seu foco em explorar a realidade dos imigrantes em situação de vulnerabilidade social, buscando uma compreensão mais aprofundada dos desafios que permeiam esse grupo específico.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

2.1 OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

A presente pesquisa tem como propósito central analisar a aplicação dos direitos e a atenção dispensada aos imigrantes na Espanha e em Portugal na prática.

Dessa maneira, o fio condutor que norteará a investigação será em primeiro lugar o estudo dos diplomas jurídicos que ambos os países empregam na construção de uma cidadania direcionada aos imigrantes. Em seguida será analisada a contribuição da mediação intercultural para o processo de acolhimento dos imigrantes e a formação de novos direitos nestes contextos.

Uma resposta preliminar a essas hipóteses parte do reconhecimento de que a mediação intercultural desempenha um papel importante na introdução de novos conceitos de justiça. Esses conceitos refletem-se nas normas que orientam a temática, nas definições apresentadas pelos diversos intervenientes e instituições que recebem os imigrantes, e também na própria interpretação que os imigrantes conferem ao ordenamento jurídico.

Essa sinergia propicia um diálogo e uma convergência entre diferentes sistemas jurídicos e perspectivas de direitos, possibilitando um encontro mais eficaz entre os imigrantes e os dispositivos legais vigentes na Espanha e em Portugal.

Enquanto que, numa jornada de pesquisa e análise minuciosa, os objetivos específicos deste trabalho foram delineados com o intuito de lançar luz sobre a aplicação da mediação intercultural no contexto do Direito Administrativo na Espanha e em Portugal, com enfoque especial na integração de imigrantes.

O primeiro objetivo consiste na especificação dos diplomas legais em vigor em ambos os países, com um enfoque na vertente intercultural. Este objetivo busca identificar e apresentar as disposições normativas relacionadas à mediação, especialmente aquelas que lidam com a diversidade cultural.

Seguindo adiante, o segundo objetivo é realizar uma análise crítica de boas práticas existentes na aplicação da mediação intercultural nos dois países, ao mesmo tempo em que se identificam lacunas e desafios que requerem atenção especial, nomeadamente no âmbito do Direito Administrativo.

No terceiro objetivo, pretende-se exemplificar boas práticas de mediação intercultural apoiadas pelo Fundo Europeu, fornecendo exemplos concretos que ilustram como esse apoio pode ser benéfico na promoção da mediação intercultural eficaz.

Partindo para o quarto objetivo, destaca-se a mediação intercultural como um procedimento administrativo adotado pela administração pública local, com foco especial no estudo de caso

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ocorrido no Município de Braga, Portugal. Neste ponto, busca-se analisar a aplicação da mediação intercultural nesta região, considerando o contexto demográfico e os desafios específicos enfrentados no acolhimento do fluxo migratório.

Por fim, o quinto objetivo concentra-se na apresentação de propostas de melhoria e inovação na adoção da mediação intercultural no âmbito do Direito Administrativo. O objetivo é promover uma integração mais harmoniosa e inclusiva entre imigrantes e a administração pública local, visando aprimorar a eficácia deste procedimento e garantir uma melhor experiência para todas as partes envolvidas.

3. METODOLOGIA

Os processos de aprendizagem, como proposto por Karl Popper (1978, p. 50), podem ser compreendidos como a formação de expectativas mediante tentativas e erros. Nesse contexto, o crescimento do conhecimento se desenvolve ao transitar de problemas antigos para novos, impulsionado pelo ciclo dinâmico de conjecturas e refutações (Rodrigues, 2010, p. 56).

Esta abordagem evidencia que o avanço no entendimento e na construção do saber não ocorre de maneira linear, mas sim por meio da constante interação entre formulações teóricas, testes práticos e a correção de concepções mediante processos reflexivos e críticos.

O conceito de método, conforme Marconi e Lakatos (2017, p. 91), engloba um conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com segurança e eficiência, visa atingir o objetivo de produzir conhecimentos válidos e verdadeiros. Esse processo orienta o caminho a ser seguido, identifica possíveis equívocos e auxilia nas decisões do cientista.

Ao aplicar a metodologia científica na tese, adotamos a perspectiva de Marconi e Lakatos (2017), que diferencia os termos "método" e "métodos" em níveis distintos, considerando sua linha filosófica, grau de abstração, finalidade explicativa, influência nas etapas da pesquisa e o momento de aplicação.

Segundo as autoras, o método se destaca por proporcionar uma abordagem ampla e uma análise em um nível mais elevado de abstração dos fenômenos naturais e sociais, sendo classificado como a primeira etapa ou método de abordagem (Marconi & Lakatos, 2017)[4]. Essa

[4] Marconi e Lakatos (2017) discriminam o método de abordagem em: a) Método indutivo: a aproximação dos fenômenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente); b) Método dedutivo: partindo das teorias e leis, na maioria das vezes prediz a ocorrência de fenômenos particulares (conexão descendente); c) Método hipotético-dedutivo: inicia-se pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela

abordagem enriquece a compreensão da pesquisa científica ao reconhecer a importância da estruturação e aplicação de métodos na busca por conhecimento.

Optou-se por seguir a abordagem de Marconi e Lakatos (2017)[5] devido à excelência didática e à comprovada eficácia de sua estrutura metodológica, que facilita a replicação e a aplicação prática nos processos de pesquisa. Essa escolha permite assegurar a qualidade e a precisão científica exigidas para o desenvolvimento desta investigação.

A epistemologia de Popper, destacando o caráter empírico na produção de conhecimento, rejeita a indução, o subjetivismo e a busca por certezas absolutas (Nevado, 2008). O método hipotético-dedutivo, adotado neste estudo, é aplicável para explicação e previsão (Nevado, 2008). Este método enfatiza uma verdade provisória, alinhando-se com a natureza temporária do conhecimento científico (Medeiros, 2019).

Dessa forma, a tese adota o método hipotético-dedutivo para explorar uma lacuna identificada na literatura sobre a implementação da mediação intercultural nas interações entre imigrantes e a administração pública local, sob a perspectiva do Direito Administrativo.

Sobre este hiato lança-se a hipótese da Mediação Intercultural ser instrumento de acesso aos direitos fundamentais na relação entre imigrantes e Administração Pública na Espanha e em Portugal.

Na etapa seguinte da investigação, a mais concreta do processo de pesquisa, encontram-se, o que Marconi e Lakatos denominam de métodos de procedimento (indicam os meios técnicos de investigação). Essa fase é caracterizada por uma finalidade mais específica na explicação dos fenômenos, diferenciando-se pela sua menor abstração.

Pode-se conceber essa etapa como técnica que, devido à sua aplicação abrangente, evoluiu para o status de métodos consolidados. Estes métodos pressupõem uma abordagem direta em relação ao fenômeno estudado, encontrando-se delimitados a um domínio particular (Marconi & Lakatos, 2017).

hipótese; d) Método dialético: penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade.

[5] Em vida as autoras foram professoras de universidades renomadas em São Paulo, Brasil. Marina de Andrade Marconi era doutora em Antropologia e foi Professora de Sociologia e Metodologia Científica; Eva Maria Lakatos era doutora em Ciência e em Filosofia e livre-docente em Sociologia. Juntas publicaram diversas obras, dentre elas: Sociologia Geral; Metodologia Científica; Fundamentos de Metodologia Científica; Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados; Metodologia do Trabalho Científico e Metodologia Científica: para o Curso de Direito

No âmbito das Ciências Sociais (humanidades), conforme delineado por Marconi e Lakatos (2017)[6], observamos a utilização simultânea de diversos métodos de procedimento. Entre os tipos específicos de métodos de procedimento, a autora destaca: o método histórico, o comparativo, o monográfico ou estudo de caso, o estatístico, o tipológico, o funcionalista, o estruturalista, o etnográfico e o clínico.

Ao se diferenciar do método de abordagem, os métodos de procedimento frequentemente são empregados de forma simultânea, visando alcançar diferentes perspectivas sobre o objeto de estudo.

Neste cenário, frente à diversidade de métodos procedimentais de pesquisa científica delineados por Marconi e Lakatos, este trabalho adotou uma abordagem integrada, combinando os métodos monográfico e comparativo. A decisão de utilizar esses métodos simultaneamente busca não apenas ampliar a compreensão do fenômeno investigado, mas também proporcionar uma análise mais abrangente e multifacetada.

Essa abordagem sinérgica não só oferece uma visão mais completa do objeto de pesquisa, mas também aprimora a qualidade e profundidade das conclusões obtidas. Pois, segundo Marconi e Lakatos, cada método de procedimento contribui com nuances específicas, enriquecendo a compreensão global do tema em estudo.

No âmbito do método monográfico, a pesquisa concentra-se na análise aprofundada das evidências científicas sobre mediação intercultural, nomeadamente utilizando-se do estudo da bibliografia especializada que explorou o tema em sua totalidade.

Nesse processo, foram considerados todos os fatores que influenciaram o fenômeno, permitindo uma análise abrangente e detalhada de todos os seus aspectos. Através do estudo

[6] Marconi e Lakatos propõem diferentes métodos de procedimento na pesquisa científica, cada um com abordagens distintas para o estudo de fenômenos sociais e culturais. "I - O método histórico, destaca a importância de compreender as origens das formas de vida social, instituições e costumes, investigando eventos e processos passados para analisar sua influência atual. II - O método comparativo, exemplificado por Tylor, visa a compreensão do comportamento humano por meio da comparação de semelhanças e diferenças entre grupos, sociedades ou povos, permitindo análises qualitativas e quantitativas. III - O método monográfico ou estudo de caso, introduzido por Le Play, enfoca o estudo aprofundado de casos específicos para obter generalizações sobre fenômenos similares. IV - O método estatístico, proposto por Quetelet, utiliza a manipulação estatística para representar fenômenos sociológicos em termos quantitativos, possibilitando relações e generalizações. V - O método tipológico, utilizado por Max Weber, cria tipos ideais para analisar e compreender casos concretos complexos. VI - O método funcionalista, empregado por Malinowski, interpreta a sociedade como um sistema organizado de atividades e instituições correlacionadas. VII - O método estruturalista, desenvolvido por Lévi-Strauss, parte da análise de um fenômeno concreto, elevando-se ao nível abstrato para, em seguida, retornar ao concreto como uma realidade estruturada. VIII - O método etnográfico envolve a análise descritiva de sociedades humanas, enquanto IX - O método clínico, aplicado em estudos de caso, destaca a relação íntima e pessoal entre o pesquisador e o sujeito, utilizando diversas técnicas de coleta de dados. Esses métodos oferecem abordagens variadas para explorar e compreender a complexidade dos fenômenos sociais" (Marconi e Lakatos, 2017, pp. 113-120).

bibliográfico minucioso é possível construir uma base sólida para compreender a complexidade da mediação intercultural, contribuindo para a robustez e relevância das conclusões alcançadas.

O entendimento da literatura teórica e empírica relevante sobre o tema é importante para gerar insights originais na área ou temática em questão (Flick, 2013). Nesse contexto, o estudo bibliográfico, ou revisão de literatura, ocupa uma função central, conforme destacado por Sampieri, Collado e Lucio (2014).

Segundo esses autores, a revisão da literatura não apenas embasa a formulação das questões de pesquisa, mas também enriquece a abordagem qualitativa do estudo, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada dos dados.

Portanto, ao incorporar conhecimentos de estudos anteriores, a revisão bibliográfica estabelece uma base sólida e completa para realizar a pesquisa, facilitando uma análise mais crítica e contextual dos dados coletados.

O estudo de caso emerge como uma metodologia eficaz para investigar fenômenos contemporâneos em seus contextos reais, sendo particularmente relevante para a análise de práticas como a mediação intercultural implementada pela administração pública local para promover os direitos fundamentais dos imigrantes (Yin, 2010). Esta abordagem é valorizada pela sua capacidade de incorporar uma variedade de perspectivas e metodologias, permitindo um exame detalhado e multifacetado do fenômeno estudado, conforme destacado por Amado (2017) e Yin (2010), que descrevem o estudo de caso como um método inclusivo e pluralista.

Flick (2013) define isso como uma "concepção de pesquisa" que orienta o planejamento da coleta e análise de dados, além da seleção criteriosa dos casos que melhor respondem à questão de pesquisa. Portanto, o estudo de caso é empregado aqui como uma estratégia de pesquisa qualitativa. Neste contexto, a análise foca especificamente em como a administração pública local emprega a mediação intercultural como um mecanismo facilitador na integração de imigrantes, reforçando a aplicação prática e a relevância deste método.

Por sua vez, o método comparativo é empregado para examinar as semelhanças e diferenças nos ordenamentos jurídicos de Espanha e Portugal, identificando convergências e divergências nas estruturas legais, políticas públicas e práticas administrativas relacionadas à mediação intercultural.

Desse modo, pretende-se mais do que apresentar uma justaposição de direitos estrangeiros, no que se refere aos diplomas nacionais relacionados com o emprego da mediação intercultural na Espanha e em Portugal.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Justifica-se a conjugação do estudo feito entre o direito espanhol e o português, unicamente, com o objetivo de buscar soluções para problemas comuns a ambos os países e por buscar identificar aspectos pendentes de solução ou de abordagem normativa.

De acordo com os serviços de mediação decorrentes dos atendimentos prestados no âmbito do Projeto Equipe de Mediadores Interculturais, adota-se o critério pessoal de seleção dos direitos trabalhados nesta tese. Estes relacionados com a legalização, a empregabilidade e direitos básicos, com o propósito de obter maior proveito do estudo dos diplomas de ambos os países, o método comparativo será evidenciado sob o modo de grelha e de síntese comparativa.

Nesse sentido, somos de entendimento que a compreensão das nuances entre os sistemas jurídicos dos dois países enriquece a análise, oferecendo *insights* relevantes sobre a eficácia da mediação intercultural como facilitador do acesso aos direitos fundamentais para os imigrantes.

A forma de abordagem desta pesquisa refere-se à maneira como a análise dos dados coletados será realizada. Em termos mais específicos, a abordagem escolhida adota um viés qualitativo, proporcionando uma compreensão profunda e contextualizada dos fenômenos relacionados à mediação intercultural.

Considerando que a pesquisa qualitativa é interpretativa na análise de dados e teórica nas generalizações, não buscando representatividade estatística através de amostragem dos participantes, conforme destaca Flick (2013). Esta abordagem, como descrevem Sampieri, Collado e Lucio (2014), pode ser vista como um "guarda-chuva" que abarca uma diversidade de estudos, concepções e técnicas não quantitativas. O objetivo fundamental da pesquisa qualitativa é descrever, compreender e interpretar fenômenos a partir das percepções e significados atribuídos pelas experiências vivenciadas pelos participantes.

Assim, ao optar pela pesquisa qualitativa, o objetivo é capturar a complexidade e a profundidade dos aspectos e das interações interculturais entre imigrantes e a administração pública local, conforme delineado nas fontes de direito investigadas. A análise dos dados será enriquecida ao levar em conta as perspectivas individuais, experiências e valores que permeiam o fenômeno da mediação intercultural. O foco está na compreensão desses fenômenos, explorando-os a partir das perspectivas dos participantes em seu ambiente natural e em relação ao contexto em que estão inseridos (Sampieri, Collado & Lucio, 2014, p. 358).

Nesse sentido, a abordagem qualitativa orientará nossa tarefa de conciliação das diversas fontes de direito relevantes para o tema em análise, fornecendo pistas para, finalmente, avaliar se a mediação intercultural pode ser considerada uma ferramenta de acesso aos direitos

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

fundamentais na relação entre migrantes e a administração pública local de Espanha e Portugal. As doutrinas espanhola, portuguesa e estrangeira serão constantemente levadas em conta.

Além disso, dada a natureza multidisciplinar do tema em análise, será necessário recorrer, por vezes, a elementos de história do direito, sociologia e mesmo ciência política. Esses elementos serão principalmente abordados nos Capítulos I e II da tese, que se dedicarão a analisar a origem e os fundamentos da doutrina tradicional, explorando a teoria geral, conceitos, evolução histórica, sujeitos e tipologia da mediação.

3.1 JUSTIFICAÇÃO DA ESCOLHA METODOLÓGICA

Os métodos monográfico e comparativo foram selecionados como abordagem metodológica para este trabalho sobre mediação intercultural.

A escolha destes métodos se fundamenta na necessidade de explorar a complexidade do fenômeno da mediação intercultural em sua totalidade, considerando todos os fatores que o influenciam e de igual modo comparando sua aplicabilidade, conforme a moldura jurídica adotada por Espanha e Portugal.

Inicialmente, justifica-se pela metodologia monográfica por ser um meio detalhado para identificar e analisar tendências, ao mesmo tempo que permite uma exploração aprofundada de casos específicos. Neste contexto, optou-se por estudar o papel da administração pública local na integração de imigrantes através da mediação intercultural, tomando Braga como um estudo de caso exemplar. Essa escolha apresenta uma oportunidade singular para investigar as práticas concretas e os desafios reais enfrentados neste ambiente.

Braga, situada no norte de Portugal, destaca-se como um centro multicultural, evidenciado por um aumento populacional de imigrantes de 15,8% em 2019, superior à média nacional. Em 2022, a cidade contava com 14.915 estrangeiros registrados, refletindo uma diversidade que reforça a necessidade de políticas de integração eficazes. Estas características fazem de Braga um cenário ideal para explorar a interação entre imigrantes e a administração pública local, com um foco particular nas iniciativas do Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais (PMMI).

Além de seu dinamismo econômico e atratividade turística, potencializados pela presença de empresas de renome e duas instituições de ensino superior, Braga também se afirma como um polo de inovação e desenvolvimento socioeconômico. Este cenário é fortalecido pelo Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia (INL), que promove pesquisa e inovação

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

na região, todos esses fatores conjugados faz de Braga uma cidade com grande atração de imigrantes.

Assim, o estudo de Braga em uma tese de doutorado sobre mediação intercultural não só capitaliza sua posição como um emergente centro multicultural, mas também contribui para uma compreensão mais profunda das dinâmicas interculturais em contextos urbanos complexos. Este foco específico permite uma análise abrangente sobre como as políticas locais e as práticas de mediação intercultural podem ser modeladas para enfrentar desafios semelhantes em outras cidades.

Dessa forma, o estudo da mediação intercultural em Braga pelo método monográfico se revela como uma ferramenta eficaz para explorar não apenas a teoria, mas também a aplicação prática da mediação intercultural, promovendo uma compreensão contextualizada do fenômeno.

Enquanto que a escolha do método comparativo com o enfoque na análise dos diplomas jurídicos que regulam a mediação na prevenção e gestão de conflitos interculturais entre imigrantes e a administração pública local, justifica-se pela relevância crescente da mediação como ferramenta eficaz na resolução de disputas em contextos multiculturais, especialmente em nações com significativas populações imigrantes como Espanha e Portugal.

Estes países, com suas ricas histórias de imigração e desafios associados à integração, oferecem um terreno fértil para a investigação comparativa sobre como os sistemas jurídicos adaptam e aplicam a mediação para facilitar a coesão social e a administração pública eficiente.

Na Europa, as dinâmicas de imigração têm pressionado as estruturas sociais e jurídicas a se adaptarem para gerir a diversidade cultural de maneira construtiva. A mediação intercultural surge como uma resposta a esses desafios, procurando oferecer uma alternativa ao litígio tradicional, que muitas vezes não aborda adequadamente as barreiras culturais e linguísticas enfrentadas pelos imigrantes. A mediação oferece um processo mais flexível, acessível e culturalmente sensível, essencial para a integração e para a manutenção da paz social.

A escolha de Espanha e Portugal para um estudo comparativo é justificada pela existência de políticas de imigração distintas e pela implementação de legislações específicas que abordam a mediação intercultural como uma estratégia para promover a integração de imigrantes e resolver conflitos de forma eficaz. Ambos os países têm adotado abordagens inovadoras para lidar com a diversidade cultural e étnica em suas sociedades, reconhecendo a importância da mediação como uma ferramenta para facilitar a interação entre imigrantes e instituições locais.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

Espanha e Portugal têm enfrentado desafios semelhantes em termos de migração, devido à sua proximidade geográfica e histórica, bem como a características socioculturais compartilhadas. Esta similaridade de contextos torna a comparação entre as legislações dos dois países particularmente relevante, oferecendo pistas valiosas sobre como diferentes abordagens legais influenciam a implementação da mediação intercultural e sua eficácia na resolução de conflitos relacionados à imigração.

Entendemos que, ao adotar essa abordagem metodológica, conseguiremos identificar convergências e divergências que vão além do aspecto legal, considerando as implicações práticas e políticas. Isso não só contribuirá para o avanço do conhecimento na área, mas também poderá fornecer subsídios valiosos para o aprimoramento das práticas de mediação intercultural e para a formulação de políticas públicas mais eficazes, promovendo o acesso equitativo aos direitos fundamentais para a comunidade imigrante em ambos os países.

Confiamos que a adoção simultânea destes métodos fortalece a investigação, proporcionando uma perspectiva completa e profunda do papel da mediação intercultural, tanto no contexto específico de cada país quanto na sua aplicação comparativa. Essa estratégia integrada possibilita uma análise equilibrada, embasando as conclusões da tese em uma compreensão integral do emprego do fenômeno da mediação intercultural por parte da Administração pública local.

3.2 PROCEDIMENTO TÉCNICO DE COLETA DE DADOS

Para a concretização fiel dos métodos monográfico e comparativo, recorre-se a técnica de produção científica de coleta de dados conhecida por: pesquisa bibliográfica. Técnica pautada na recolha de uma variedade de textos, como: livros, artigos científicos, ensaios críticos, dicionários, enciclopédias, jornais, revistas, resenhas e resumos.

Assim, sublinha-se que o procedimento técnico de coleta de dados adotado para esta investigação será baseado em pesquisa bibliográfica, a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos e teses, bem como através de uma abordagem qualitativa dos tratados internacionais, legislações infraconstitucionais, legislações específicas e jurisprudências.

Ainda sobre o procedimento técnico de coleta de dados, será incorporado o procedimento de observação participante (Severino, 2014, p. 104). Através desta técnica, o pesquisador minimiza a distância entre si e o objeto de estudo ao se imergir ativamente no contexto

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

investigado, participando de maneira direta nas atividades cotidianas do campo. Esse envolvimento permite ao investigador acessar uma visão interna e detalhada das interações, práticas e comportamentos, proporcionando uma rica fonte de dados vivenciais e empíricos.

Conforme descrito por Flick (2013), a proximidade com o campo é tanto uma força quanto uma limitação da observação participante. O pesquisador, ao se inserir no contexto, tem a oportunidade de perceber nuances e detalhes que métodos mais distanciados poderiam não captar. No entanto, essa proximidade também pode introduzir vieses, uma vez que a subjetividade do pesquisador pode influenciar tanto a coleta quanto a interpretação dos dados.

A observação participante é amplamente valorizada em estudos de campo em diversas disciplinas sociais, servindo como uma ferramenta essencial para explorar e entender comunidades, processos e culturas de maneira holística (Kawulich, 2005).

Em contextos como o da mediação intercultural, onde as dinâmicas são complexas e as interações carregadas de significados culturais profundos, esta técnica é particularmente útil. O observador qualitativo atua não apenas como um coletor de dados, mas como um participante ativo dentro do ambiente estudado, o que pode incluir assumir papéis específicos, conforme mencionado por Sampieri, Collado e Lucio (2014).

Yin (2013) destaca a observação participante como uma das fontes de evidência mais ricas em estudos de caso, onde a integração do pesquisador no campo permite um entendimento abrangente dos fenômenos estudados. Esse método é particularmente adequado para investigar processos e relações em tempo real, oferecendo *insights* profundos sobre as práticas cotidianas e as interações humanas.

A aplicação da observação participante exige do pesquisador habilidades de observação aguçadas e uma capacidade de reflexão crítica para distinguir entre observações objetivas e suas próprias interpretações e preconceitos. As informações coletadas através desta técnica não são padronizadas nem facilmente quantificáveis, mas oferecem uma compreensão rica e contextualizada dos fenômenos sociais, como afirmam Sampieri, Collado e Lucio (2014). O objetivo é compreender os processos, as conexões entre indivíduos e os contextos específicos de suas vidas e experiências.

Esta técnica de coleta de dados será empregada devido o investigador ter sido um dos sujeitos das ações praticadas pela Equipe de Mediadores Municipais e Interculturais de Braga, de facilitação da comunicação entre a Administração Pública local e a comunidade imigrante e por observar as manifestações e vivências.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

Sublinha-se novamente a opção pela pesquisa bibliográfica, com o ênfase no direito comparado, devido à necessidade de fundamentar a pesquisa nos princípios do direito internacional, da União Europeia e nos diplomas jurídicos nacionais de Espanha e Portugal, já trabalhados por outros investigadores (Severino, 2014). Enquanto que o uso do procedimento de observação participante permitirá explorar e descrever o Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais de Braga, para além de explicar as variáveis resultantes do referido projeto.

3.3 INTEGRAÇÃO DE PROCEDIMENTOS TÉCNICOS PARA UMA PESQUISA ABRANGENTE

Neste trabalho, não será adotada a triangulação metodológica, uma vez que não haverá uma abordagem quantitativa na pesquisa empírica. Embora alguns autores, como Amado (2017), discutam a "triangulação de fonte de dados" para assegurar a consistência dos resultados, e Flick (2013) mencione a "triangulação de dados" a partir de variadas fontes em diferentes tempos, locais e com diferentes pessoas, o foco será no uso do método qualitativo multi-método. Este enfoque é recomendado por Saunders, Lewis e Thornhill (2016) para desenhos de pesquisa qualitativa que empregam mais de uma técnica de coleta de dados qualitativos e seus correspondentes procedimentos analíticos.

Conforme Bryman (2006) sugere, o multi-método proporciona uma abordagem mais rica à coleta, análise e interpretação de dados, superando as limitações associadas ao uso de um único método. Nesta investigação, a combinação de pesquisa bibliográfica e observação participante serve como exemplo dessa aplicação.

A pesquisa bibliográfica estabelece uma base sólida de informações oficiais e contextuais, enquanto a observação participante permite um estudo aprofundado de situações reais e contemporâneas. A integração efetiva dessas abordagens não só enriquece a metodologia de pesquisa mas também possibilita uma compreensão mais detalhada e abrangente do objeto de estudo, aumentando a eficácia na obtenção de resultados significativos.

3.4 SÍNTESE DA METODOLOGIA EMPREGADA NA TESE

Em síntese, a presente pesquisa é ancorada na abordagem qualitativa aplicada, teve como objetivo principal aprofundar a compreensão das relações entre imigrantes e os elementos institucionais e normativos relacionados com o emprego da mediação intercultural.

Ao adotar uma abordagem descritiva, o estudo buscou aprofundar o tema da mediação intercultural, no âmbito do Direito Administrativo, procurou elucidar os constrangimentos

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

existentes e os motivos que contribuem para os desafios no acesso dos imigrantes aos direitos fundamentais.

A escolha do raciocínio hipotético-dedutivo (método abrangente) permitiu uma reflexão ampliada, partindo de considerações gerais sobre a mediação no mundo até a análise específica das dinâmicas da mediação intercultural em Braga, Portugal.

A combinação dos métodos monográficos e comparativos (métodos procedimentais) proporcionou uma análise abrangente, ultrapassando as fronteiras do aspecto legal para considerar implicações práticas e jurídicas relacionadas à mediação intercultural.

Os procedimentos técnicos de coleta de dados, pesquisa bibliográfica e observação participante valorizando a compreensão do objeto de estudo, fornecendo uma base sólida de informações e *insights* dinâmicos e contemporâneos.

O instrumental empírico, derivado do trabalho como mediador intercultural, consolidou a pesquisa, enriquecendo-a com experiências práticas e dados relevantes da mediação na comunidade imigrante de Braga.

Assim, os resultados obtidos não apenas contribuem para o avanço do conhecimento na área, mas também oferecem subsídios valiosos para o aprimoramento das práticas de mediação intercultural e para a formulação de políticas públicas mais eficazes de promoção ao acesso equitativo aos direitos fundamentais, para a comunidade imigrante na Espanha e em Portugal

4. SEQUÊNCIA DA EXPOSIÇÃO

O percurso destinado a analisar a mediação intercultural como instrumento de acesso aos direitos fundamentais na relação imigrantes e administração pública local, na perspectiva do Direito Espanhol e Português, partirá de várias etapas descritivas.

No que toca a cada uma delas, trataremos de saber quais as respostas dadas pelas várias fontes de direito enunciadas: os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos e os instrumentos normativos da UE pertinentes, bem como as normas constitucionais e infraconstitucionais de ambos os países.

Socorrer-nos-emos também, quando se afigure necessário, da contribuição da jurisprudência constitucional estrangeira. Nas várias etapas do percurso descritivo teremos ainda em consideração as soluções legais atualmente em vigor.

Como mencionado anteriormente na metodologia, a primordial tarefa será de conciliação das várias fontes de direito pertinentes para o tema em análise e que nos lançará pistas para, ao final, podermos ensaiar de que forma se pode reconhecer a mediação intercultural no âmbito do

USC UNIVERSIDADE SANTIAGO

Direito Administrativo. As doutrinas espanhola, portuguesa e estrangeira estarão sempre presentes neste trabalho.

Para melhor delineamento e clareza do tema, optou-se pela organização do trabalho em cinco capítulos, em que o ponto de partida verifica-se os aspectos mais amplos do tema até se chegar ao objeto mais específico e principal.

No primeiro capítulo discute-se a teoria geral da mediação, os conceitos e exemplos dos sistemas de resoluções de conflitos de autotutela, heterocomposição e autocomposição e suas implicações, em seu formato mais tradicional e em sua forma mais atualizada e abrangente. O primeiro capítulo ainda, será o fio condutor da apresentação da mediação, como método alternativo de resolução de litígio, sua definição, evolução histórica, sujeitos e tipologia dos meios alternativos de resolução de conflito.

O segundo capítulo é destinado a tratar da mediação comunitária (intercultural), com a indicação do âmbitos objetivo e subjetivo de aplicação, reflexões sobre multiparcialidade, bem como suas etapas ou fases do processo estruturado. Neste capítulo, a mediação intercultural será trabalhada como uma via de justiça emancipatória, de modo descritivo, com o apoio da literatura científica especializada, dando ênfase aos diplomas jurídicos da União Europeia e dados estatísticos demográficos e da população imigrante na Espanha e em Portugal.

Enquanto no capítulo três será tratada a Mediação no âmbito da União Europeia, com destaque para o estudo da Diretiva 2008/52/CE de 24 de maio, ênfase na formação, profissionalização em mediação e vicissitudes de transposição nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.

O capítulo quatro é dedicado ao método comparativo, pois destina-se apresentar e comparar os diplomas jurídicos de Espanha e Portugal que tratam da normatização e aplicação da mediação nos diversos âmbitos do direito, nomeadamente no âmbito das imigrações. Enquanto no capítulo cinco é reservado aos casos práticos de mediação comunitária intercultural na Espanha e em Portugal, com destaque ao estudo de caso e técnica de coleta de dados, observação participante, na boa prática identificada como Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais da cidade de Braga, em Portugal.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1 TEORIA GERAL DA MEDIAÇÃO

No cenário jurídico atual, a eficácia na resolução de conflitos transcende a mera operacionalidade do sistema de justiça; ela reflete diretamente na coesão social e no bem-estar coletivo. Este capítulo inaugural dedica-se a uma análise do conceito de resolução de conflitos, abordando com particular atenção os métodos autocompositivos, com um enfoque especial na mediação. Esta escolha é motivada pela relevância crescente da mediação como uma alternativa eficaz frente às limitações do sistema judicial tradicional, que em muitas jurisdições globais sofre com problemas de lentidão e ineficiência.

A decisão de iniciar com uma revisão bibliográfica sobre a resolução de conflitos fundamenta-se na necessidade de construir uma base teórica sólida que sustente o estudo aprofundado dos métodos específicos de resolução subsequente. Investigaremos as contribuições de juristas e teóricos, tanto históricos quanto contemporâneos, destacando como as definições de resolução de conflitos evoluíram em resposta às mudanças sociais e legais ao longo do tempo. Esta análise nos permitirá compreender as dinâmicas complexas dos conflitos e as variadas abordagens para sua resolução.

A seguir, uma discussão sobre autotutela, heterocomposição e autocomposição irá oferecer um panorama das opções disponíveis para a resolução de conflitos. A análise comparativa dessas abordagens é essencial para contextualizar a subsequente discussão sobre a mediação. Este enfoque ajudará a elucidar por que, em determinadas circunstâncias, a mediação emerge como uma opção preferencial, destacando-se por sua eficácia e adaptabilidade.

Concentrando-nos nos métodos autocompositivos, esta seção justifica-se pela importância prática destas técnicas em muitos contextos legais e administrativos atuais. Uma comparação detalhada entre negociação, conciliação e mediação esclarecerá as particularidades de cada método, fundamentando a argumentação de que a mediação, em particular, oferece vantagens únicas que a tornam adequada para certos cenários de conflito.

A discussão sobre a persistente crise da administração da justiça funciona como um catalisador para a exploração de métodos alternativos, como a mediação. Este segmento é

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

crucial para entender o contexto no qual a mediação está se expandindo e se consolidando como uma prática aceita. Explorar este tema destaca as deficiências sistêmicas que a mediação pode auxiliar a superar, como os processos judiciais prolongados e dispendiosos.

Avaliar as vantagens e desvantagens da mediação proporciona uma compreensão equilibrada de sua eficácia e aplicabilidade. Este exame não apenas ilumina os atributos distintos da mediação, mas também prepara o terreno para uma análise crítica de como e quando ela pode ser implementada de forma mais efetiva.

Por consequência, a eficácia da mediação depende significativamente dos diversos atores envolvidos. Este segmento apresentará o papel e a importância de cada participante, desde o mediador até as partes e seus advogados, enfatizando a interdependência e a colaboração necessárias para o sucesso do processo.

Apresentaremos os diferentes modelos de mediação, refletindo a complexidade e a versatilidade deste método. Cada modelo será examinado para esclarecer suas finalidades específicas e contextos de aplicação, demonstrando a adaptabilidade da mediação às diversas necessidades e situações.

Finalmente abordaremos a evolução da mediação no ambiente digital, ressaltando como as inovações tecnológicas estão reformulando as práticas de resolução de conflitos. A discussão sobre e-mediação e Administração Pública em Linha ilustra o impacto crescente da tecnologia na facilitação da mediação, especialmente relevante em tempos de crises globais como pandemias.

1.1 CONCEITO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A complexidade inerente à gestão de conflitos destaca-se como um desafio intrínseco às dinâmicas sociais, revelando-se infrutífera a tentativa de ocultação ou coibição por meio de artifícios ou autoritarismos, como destacado por Freund (1995, p. 77), que enfatiza que o conflito, em sua essência, encapsula a própria liberdade.

A proposta de suprimir ou resolver integralmente os conflitos, delineada por Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010, p. 228), mostra-se não apenas rara, mas frequentemente impossível. Essa abordagem implicaria na eliminação das causas, tensões e contrastes que originam os conflitos, uma tarefa complexa, pois os conflitos sociais, quase por definição, resistem a uma "resolução" definitiva.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Conforme ressaltado por Freund (1995, p. 45), as sociedades são compelidas a desenvolver regras, procedimentos e um aparato judicial para conter, regularizar e ritualizar os conflitos, visando evitar seus efeitos nocivos. O conflito, como parte inalienável da experiência humana, pode ser administrado, gerando oportunidades de mudanças e aprimoramento nas relações.

Quanto à administração do conflito social, não se trata de eliminar as relações sociais, mas sim de permitir que o Judiciário decida sobre os conflitos apresentados, conforme salientado por Spengler (2011, p. 287). A função do Judiciário não visa eliminar a fonte dos conflitos sociais, mas sim decidir sobre eles quando necessário, considerando os riscos para sua funcionalidade e para a sociedade.

A abordagem tradicional da administração de conflitos, como a judicialização do litígio, envolve a produção de um processo formal no qual os envolvidos se expressam por meio de advogados. Este processo é um ritual complexo, destinado a buscar a verdade em histórias enquadradas como delitos/ilícitos pela lei. Contudo, *é importante considerar que o processo judicial, longe de ser em tempo real, é uma recriação de eventos passados*, como aponta Spengler (2010, p. 26).

Ademais, diante das transformações nas concepções humanas ao longo do tempo, especialmente na transição do sujeito do Iluminismo para o sujeito pós-moderno, é evidente que o direito e o Poder Judiciário não foram inicialmente concebidos para atender ao indivíduo pós-moderno.

A justiça, no entanto, é constantemente invocada para apaziguar o mal-estar desse indivíduo em constante transformação. A consequência é a judicialização de diversas esferas da vida, incluindo relações afetivas, profissionais e sociais. O Judiciário é frequentemente chamado para intervir em assuntos privados do cidadão.

Essa transposição dos problemas humanos para termos jurídicos pode prejudicar o laço social, submetendo questões antes regidas espontaneamente pelos costumes a uma formalização explícita pelo judiciário (Garapon, 1996).

Bobbio (2007) destaca a necessidade de adequar a teoria geral do direito às transformações da sociedade contemporânea, passando de um *Estado garantista para um Estado dirigista*. A análise estrutural do ordenamento jurídico não é mais suficiente para explicar os fenômenos atuais, sendo necessário incorporar uma análise funcional do direito, com ênfase na função promocional.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nesse sentido, as transformações do direito e do Judiciário indicam uma crise do modelo positivista legalista e da orientação liberal dos sistemas jurídicos. O formalismo e a aplicação mecânica da lei estão em conflito com as expectativas sociais contemporâneas. Diante disso, surge a indagação sobre a capacidade do Poder Judiciário, estruturado nesses princípios, de atender às expectativas da sociedade atual, marcada pela individualidade pós-moderna (Feitosa, 2008, p. 5).

De modo geral, o Poder Judiciário enfrenta uma dupla crise: de identidade social e de eficiência (Nalini, 2008), decorrente da crise de Estado e suas relações com o Direito. A crise de identidade social surge da limitação imposta pelo aparato judicial, muitas vezes incapaz de oferecer soluções eficazes para conflitos complexos. A crise de eficiência, por sua vez, relaciona-se à incapacidade de resposta eficiente à complexidade social e litigiosa (Spengler, 2014, p. 26).

A prestação jurisdicional tradicional, centrada na esfera do sistema jurídico estatal, é apenas uma entre várias formas de lidar com conflitos. A mediação, como abordagem complementar, emerge como uma alternativa que será explorada no próximo capítulo de trabalho de investigação.

Diante deste cenário, a gestão de conflitos se apresenta como um desafio complexo, demandando uma reflexão aprofundada sobre o papel do Judiciário, a natureza dos conflitos na sociedade contemporânea e a necessidade de abordagens complementares, como a mediação, para atender às demandas do indivíduo pós-moderno.

1.2 DIFERENTES ABORDAGENS: AUTOTUTELA, HETEROCOMPOSIÇÃO E AUTOCOMPOSIÇÃO

1.2.1 Autotutela

Nos primórdios da civilização, antes da existência da estruturação do que hoje se conhece como Estado, este com autoridade suficientemente forte para estabelecer regras de convívio social e controlar as vontades dos particulares. Naquela altura prevalecia entre os ditos adversários ou inimigos o emprego dos seus próprios meios, com o predomínio do uso da força para o alcance da satisfação da sua pretensão. Desse modo, a satisfação pessoal estava diretamente relacionada com a capacidade física ou intelectual dos oponentes.

Da clássica definição de Carnelutti (1999, p. 54) sendo o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida, a solução deste, naqueles tempos, resultava-se em favor do fisicamente mais forte, do mais esperto, do mais astuto ou do mais influente. Evidencia-se a

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

autotutela rústica como primeira forma de solução da resistência, pois, não existindo padrões ou regras a serem seguidas prevalecia a "lei do mais forte".

A autotutela, conceito jurídico que envolve a autodefesa de direitos por parte de um indivíduo, é um tema que suscita debates e controvérsias no contexto do ordenamento jurídico. A prática, que se distancia do diálogo colaborativo em busca de soluções, é marcada pela imposição unilateral de interesses, exigindo uma análise cuidadosa de seus limites e fundamentos.

Para que uma conduta seja verdadeiramente considerada autotutela, é essencial que a parte envolvida compreenda estar agindo em defesa de um direito legítimo, e não apenas na proteção de interesses pessoais. Este elemento de discernimento é crucial para distinguir a autotutela de ações arbitrárias, aquelas desprovidas de respaldo legal e que podem ser punidas.

A sociedade, em sua maioria, encara a autotutela com ressalvas, reconhecendo seus riscos e potencial para desordens no sistema legal. O *fazer justiça com as próprias mãos* é reprimido pela legislação, refletindo a importância de preservar a ordem pública e a autoridade do sistema jurídico. No entanto, há situações em que a autotutela é legitimada, como no caso da legítima defesa no direito penal.

A legítima defesa, prevista legalmente, concede o direito a um indivíduo ameaçado de sofrer dano iminente a defender seus interesses legalmente protegidos. Nesses casos, a autotutela é reconhecida como um meio legítimo de proteção, respaldado pelo direito à integridade e segurança.

Ainda que a sociedade, em certos contextos, admita a autotutela como uma medida excepcional, é crucial compreender que sua aceitação é condicionada à ausência de alternativas viáveis para garantir um interesse legítimo. A autotutela, portanto, não deve ser encarada como regra, mas sim como uma exceção que demanda uma análise criteriosa das circunstâncias envolvidas (Costa, 2004, p. 173).

No âmbito do Direito Administrativo, a autotutela refere-se à capacidade da Administração de rever seus próprios atos, anulando aqueles que se apresentem ilegais ou contrários ao ordenamento jurídico.

Essa prerrogativa confere à Administração o direito de corrigir seus equívocos, assegurando a legalidade e a legitimidade de suas ações. Contudo, é importante destacar que essa revisão deve ocorrer dentro dos limites da lei, garantindo o devido processo legal e o respeito aos direitos dos administrados.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

García de Enterría, salienta a importância desta prerrogativa, destacando que ela é essencial para a função administrativa, pois permite que a administração pública não apenas cumpra a lei, mas também corrija suas próprias falhas, reforçando o princípio da legalidade (Enterría, 2015).

É importante salientar que a autotutela não deve ser interpretada como um poder arbitrário ou discricionário da Administração. Pelo contrário, ela está limitada pelos princípios constitucionais e legais, exigindo que a revisão dos atos seja realizada de forma justa, imparcial e devidamente fundamentada. Ademais, a autotutela não isenta a Administração do dever de respeitar os direitos individuais e as garantias dos administrados.

Essa capacidade de autorrevisão confere agilidade e eficiência à Administração Pública, permitindo que erros sejam prontamente corrigidos e a legalidade seja preservada. Contudo, é essencial que esse poder seja exercido com responsabilidade e transparência, assegurando que a revisão dos atos seja realizada de maneira justa e em conformidade com os princípios do Estado de Direito.

Em síntese, a autotutela[7] no campo jurídico é um fenômeno complexo, marcado por uma tensão entre a busca por justiça individual e a necessidade de manutenção da ordem legal. Sua aceitação em casos específicos, como a legítima defesa e a capacidade da Administração de autorrevisão ressaltam a delicada balança entre a preservação dos direitos individuais e a prossecução do interesse público.

1.2.2 Heterocomposição

Numa fase seguinte, do que conhecemos como início do processo de estruturação da sociedade, os grupos de pessoas foram obrigados a respeitar regras mais rígidas de conduta, com o propósito de terem uma convivência social minimamente satisfatória.

É neste cenário que surge a figura de uma terceira pessoa imparcial e de confiança das partes litigantes, que de modo facultativo, era procurada para resolver a situação litigiosa específica, impedindo a prevalência da solução dos conflitos pela parte com melhores atributos.

Neste contexto histórico, como aponta Grinover (2007) a função do terceiro imparcial era confiada aos sacerdotes, cujas ligações com as divindades garantiam soluções acertadas, de

[7] Esclarecemos que a abordagem apresentada sobre a autotutela, neste trabalho, tem o propósito apenas informativo e que portanto não há qualquer outra relevância acadêmica que mereça uma análise mais minuciosa sobre o tema.

acordo com a vontade dos deuses; ou aos anciãos, que conheciam os costumes do grupo social integrado pelos interessados.

Ao seguir com a caminhada na linha do tempo, com a plena afirmação do Estado, este chama para si a função legislativa de disciplinar as normas de condutas e passa a impor sua vontade sobre a vontade dos seus cidadãos.

Neste ciclo temporal, o Estado progressivamente passa a assumir o controle das regras de conduta social e assume a função de decidir os conflitos existentes em sociedade, não prevalecendo mais a exclusividade dos interesses das partes, mas sim as normas de conduta previamente definidas.

Eis que surge o que hoje se conhece como jurisdição, o Estado, através do poder-dever da jurisdição, concentrou o poder de decisão, na figura do juiz e tribunais, que tem como função principal a aplicação do Direito aos casos concretos, resolvendo conflitos de interesses e assegurando a justiça nas relações sociais (Canotilho & Moreira, 2007). E passou a praticar a justiça pública, com o mote de desenvolver a pacificação dos conflitos de forma legal e efetiva através de um processo justo e igualitário.

Surge, assim, a heterocomposição, uma manifestação jurídica que se destaca pela presença do instrumento decisório, caracterizado como um ato de autoridade externa à vontade das partes envolvidas. Conforme observado por Fernanda Tartuce, para fins conceituais, a heterocomposição, também denominada heterotutela, ocorre *quando um terceiro, desvinculado do conflito, determina a resposta de forma impositiva em relação aos litigantes*. Nesse contexto, esse terceiro é personificado por um agente externo investido de poderes para resolver a controvérsia, destacando-se como exemplos os magistrados e árbitros (Tartuce, 2008, p. 74).

Este conceito evidencia a importância de compreender a dinâmica da heterocomposição e seus agentes decisórios no contexto jurídico. Onde a própria decisão em si é o fator que frequentemente desagrada as duas partes, seja pela condenação do requerido ou pelo deferimento parcial ou tardio do pedido, sobre esta problemática revela-se que:

> "A decisão judicial é manifestação do poder, que é exclusivo do órgão jurisdicional, e não pode ser minimizado (…) revela-se a necessária assimetria entre as posições das partes e do órgão jurisdicional". (Didier Junior, 2010a, p. 48).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nesta linha de raciocínio, na heterocomposição há uma predisposição legal para os interessados e o juiz exercerem a colaboração no processo. Porém a colaboração é apenas aparente, pois geralmente o interesse das partes são antagônicos. Assim, tem-se que:

> "Não implica a colaboração entre as partes. As partes não querem colaborar. A colaboração no processo que é devida no Estado Constitucional é a colaboração do juiz para com as partes. Gize-se: não se trata de colaboração entre as partes. As partes não colaboram e não devem colaborar entre si simplesmente porque obedecem a diferentes interesses no que tange à sorte do litígio". (Mitidiero, 2015, p. 49).

Em suma, a resolução do litígio pela via da heterocomposição prevalece a cultura do conflito e da sentença em que o entendimento do juiz substitui a vontade das partes e os advogados atuam exaustivamente na defesa dos interesses dos clientes, da polarização do conflito, o qual finda com vencidos e vencedores Sousa (2019, p. 57). Portanto, a heterocomposição é utilizada nos casos em que a manifestação da vontade das partes em procurar solucionar autonomamente o conflito, não se demonstra viável. A arbitragem e o sistema judicial estão nesta categoria.

1.2.3 Autocomposição

A jurisdição, enquanto modalidade de tutela, ocupa uma posição de destaque no julgamento das controvérsias presentes na estrutura social dos indivíduos. No entanto, é importante ressaltar a significativa presença da autocomposição como uma alternativa relevante na análise das modalidades usuais e dos elementos, tanto processuais quanto não processuais, envolvidos na resolução de conflitos.

É notório que, em determinadas situações, a utilização da força na autotutela e a prevalência da cultura da sentença na heterocomposição cedem espaço à manifesta vontade das partes em adotar meios mais harmônicos para a solução de suas disputas.

Nesse contexto, a autocomposição emerge como um mecanismo que permite às partes envolvidas alcançarem uma resolução consensual, afastando-se, assim, das abordagens mais tradicionais e litigiosas. Este método, que valoriza a autonomia das partes e estimula o diálogo, evidencia a possibilidade de construção de soluções que atendam aos interesses mútuos, promovendo, consequentemente, a pacificação social.

A busca por meios mais conciliatórios reflete uma crescente conscientização sobre a importância da resolução amigável de disputas, reconhecendo que a imposição de decisões unilaterais nem sempre é a abordagem mais eficaz. Ademais, a autocomposição, ao incentivar a participação ativa das partes no processo de solução, fortalece os princípios da autonomia e da autodeterminação, fundamentais no exercício da justiça.

Portanto, frente à preponderância da jurisdição, a valorização da autocomposição se apresenta como um caminho que não apenas diversifica as opções disponíveis, mas também contribui para uma abordagem mais flexível e adaptável à diversidade de situações conflituosas na sociedade contemporânea. Exemplos destas iniciativas estão os acordos celebrados entre indivíduos que cediam parcela dos seus interesses para auferir algo de outra parte. Ou até mesmo, prescindir do alvo em causa em proveito exclusivo da outra parte.

Neste modelo de composição das pretensões entre as partes, delineava-se a pacificação do conflito que os envolvia, é o que se conhece por autocomposição.

Nessa linha, a autocomposição sendo operada pelas próprias partes litigantes busca a solução do conflito através de concessões recíprocas, a fim de permitir que ambos os lados tivessem oportunidade de obter o melhor proveito possível do objeto em litígio. As concessões ocorriam em três diferentes níveis: a) desistência (renúncia à pretensão); b) submissão (renúncia à resistência oferecida à pretensão) e c) transação (concessões recíprocas) Grinover (2007).

Dito isto, autocomposição pode ser caracterizada como a forma de solução do conflito pelo consentimento espontâneo de um dos contendores em sacrificar o interesse próprio, no todo ou em parte, em favor do interesse alheio (Didier Junior, 2010b, p. 93).

Assim, chega-se à conclusão de que o nível de comprometimento e de envolvimento das partes litigantes em buscar a composição da relação litigiosa, são os aspectos singulares que diferenciam os métodos de resolução de conflitos conhecidos como autotutela, heterocomposição e autocomposição.

1.2.3.1 Métodos autocompositivos: Negociação, Conciliação e Mediação

Nessa linha, partindo-se da mais ampla definição de autocomposição, que se traduz como o método de resolução consensual de conflitos, em que cabe às partes litigantes exclusivamente, em consonância com o princípio regente da autonomia da vontade (Martinez, 2008, p. 167), a resolução final da disputa, consagram-se como exemplos deste instituto: a negociação, a conciliação e a mediação.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

1.2.3.1.1 Negociação

A negociação surge como uma forma direta de autocomposição, onde as partes envolvidas, sem a interferência de terceiros, buscam transacionar e definir os termos que regerão a correspondência de seus direitos (Azevedo, 2004, p. 137). Nesse cenário, a negociação é reconhecida como a mais primitiva e informal maneira de solucionar disputas de interesses.

Fisher, Ury e Patton (2005) complementam essa perspectiva, definindo a negociação como um processo no qual as partes, partindo de um suposto conflito, buscam alcançar um resultado mais favorável por meio de uma decisão comum. Tal visão destaca a centralidade da negociação na resolução de disputas, atribuindo-lhe um papel crucial nas relações sociais e comerciais.

A distinção entre dois modelos de negociação proposta por Fisher, Ury e Patton (2005) - a negociação posicional e a negociação por princípios - oferece insights valiosos para compreender as dinâmicas negociais.

Na negociação posicional, as partes adotam uma abordagem de "ganha-perde", tratando-se como oponentes e buscando a maximização de seus próprios ganhos. No entanto, esse modelo pode resultar em danos às relações sociais, pois uma parte pode sentir-se pressionada a ceder diante da intransigência da outra.

Por outro lado, a negociação por princípios, também conhecida como negociação baseada em méritos, busca soluções independentes da outra parte, promovendo a honestidade e a busca por acordos satisfatórios para ambas as partes.

Esta abordagem, segundo Fisher, Ury e Patton (2005) é fundamentada na busca de interesses reais e na criação de um ambiente propício para a construção de soluções mutuamente benéficas. Como pontos relevantes da Negociação por Princípios, destacam-se:

Separação das Pessoas dos Problemas: caracterizada pela necessidade de dissociar questões pessoais dos problemas em discussão, contribuindo para um ambiente propício à resolução objetiva. No contexto jurídico, essa separação é fundamental para preservar a imparcialidade e focar na justiça.

Foco nos Interesses, não em Posições: a abordagem por princípios incentiva os negociadores a concentrarem-se nos interesses subjacentes, permitindo a identificação de soluções mais criativas e mutuamente benéficas. Isso é particularmente relevante no âmbito

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

legal, onde a compreensão profunda dos interesses das partes pode levar a acordos mais equitativos.

Geração de Opções de Ganhos Mútuos: destaca a importância de buscar alternativas que resultem em ganhos para ambas as partes, promovendo a construção de acordos sustentáveis e duradouros. No contexto jurídico, isso contribui para a construção de uma jurisprudência mais justa e eficaz.

Utilização de Critérios Objetivos: a negociação por princípios preconiza a utilização de critérios objetivos e imparciais na tomada de decisões, proporcionando uma base sólida e justa para o acordo alcançado. Isso fortalece a credibilidade do sistema jurídico e assegura a equidade nas decisões.

A adoção da negociação por princípios emerge como uma abordagem mais eficaz e ética no contexto jurídico, considerando os interesses reais das partes envolvidas. Ao incorporar essa metodologia, os profissionais do direito contribuem para a construção de acordos justos e duradouros, preservando a integridade das relações sociais e fortalecendo a efetividade do sistema jurídico como um todo (Fisher, Ury & Patton, 2005).

1.2.3.1.2 Conciliação e Mediação

Já os métodos autocompositivos de solução de conflitos, nomeadamente a conciliação e a mediação são vistas hoje como uma forma de universalização do acesso à justiça. A ampla possibilidade de solucionar o litígio de forma mais flexibilizada, simplificada e agilizada pode ser cada vez mais regulamentada por instrumentos autorizados pelo Estado e pela descentralização da jurisdição para órgãos privados (Hess, 2004, p. 158).

Enquanto na conciliação as partes são auxiliadas com a intervenção de um terceiro (conciliador), que tem a função de ponderar as teses adversas e identificar a composição adequada da controvérsia, conferindo a um *consilium* e formula uma proposta conciliadora para ajudar as partes a alcançarem uma definição amigável da disputa.

Já a mediação tem o mediador como terceiro interveniente, com o papel que se aproxima das posições em que se encontram as partes no conflito, sendo essenciais para a melhoria do acordo que elas façam concessões recíprocas (Trinchi, 2017, p. 22.).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Para o Parlamento e Conselho Europeu (pela Diretiva n° 2008/52/CE)[8], a qual será estudada mais adiante, a mediação é “um processo estruturado, independentemente da sua designação ou do modo como lhe é feita referência, através do qual duas ou mais partes em litígio procuram voluntariamente alcançar um acordo sobre a resolução do seu litígio, com assistência de um mediador”. Este processo pode ser iniciado pelas partes, sugerido ou ordenado por um tribunal, ou simplesmente imposto pelo direito[9].

1.2.3.2 A Autocomposição como complemento da via judicial

Como já analisado anteriormente, a via judicial, representada pela jurisdição, é vista como a atuação estatal destinada a aplicar o direito objetivo a casos concretos, buscando resolver crises jurídicas e alcançar a pacificação social (Neves, 2017, p. 59). Na perspectiva convencional do direito processual, a jurisdição é considerada uma "função subsidiária", intervindo apenas quando as partes não conseguem resolver o litígio por si mesmas.

Nesse contexto, a responsabilidade primária pela resolução de conflitos recai sobre as partes, com a intervenção estatal ocorrendo através da jurisdição quando necessário. Sob a ideia da *substituição da jurisdição* (Chiovenda, 2000, p. 17), destaca-se que acordos entre as partes são o principal meio de resolução, enquanto a via "alternativa" envolve a intervenção estatal por meio da jurisdição.

Entende-se, portanto, que a jurisdição representa o Estado utilizando ações já normatizadas (direito objetivo) para solucionar conflitos originados das relações sociais. Contudo, a estrutura tradicional do poder judiciário lida superficialmente com os conflitos, resolvendo controvérsias jurídicas sem abordar verdadeiramente as questões subjetivas. Ao focar nos limites da lide processual, muitas vezes não atende aos reais interesses das partes, que buscam equacionar a lide sociológica (Bacellar, 2003, p. 223).

A doutrina reconhece que o propósito da jurisdição é a pacificação social, mas as decisões judiciais nem sempre alcançam esse objetivo, pois a resolução da lide processual não

[8] No ordenamento jurídico português, a introdução da mediação foi pelos Julgados de Paz (Lei n.º 78/2001, de 13 de Julho), posteriormente, influenciada pela Diretiva 2008/52/CE (transposta pela Lei n.º 29/2013, de 19 de Abril) ingressou no CPCpt (art. 279º-A do antigo CPC, hoje no art. 273º do NCPCpt), por fim, pela lei 29/2013, que estabeleceu os princípios gerais, retira-se o conceito legal português: “«Mediação» a forma de resolução alternativa de litígios, realizada por entidades públicas ou privadas, através do qual duas ou mais partes em litígio procuram voluntariamente alcançar um acordo com assistência de um mediador de conflitos” (alínea “a”, do art. 2º, da Lei n.º 29/2013, de 19 de Abril).

[9] Conceito legal presente no art. 3º, alínea a) da Diretiva 2008/52/CE do Parlamento e do Conselho Europeu que, como parte da política da União Europeia de assegurar um melhor acesso à justiça, lançou diretrizes e certos aspectos para promover o recurso, em especial no que diz respeito à disponibilidade, dos serviços de mediação em matéria civil e comercial na Europa.

necessariamente soluciona a lide sociológica subjetiva, mantendo o conflito entre as partes (Almeida & Rodrigues, 2008, p. 606).

Seguindo essa teoria, a coisa julgada resultante de ações judiciais reflete apenas a verdade legal, não resolvendo problemas decorrentes das alterações de interesses das partes durante o processo (Leite, 2008). A decisão do juiz muitas vezes se restringe às posições das partes no momento da propositura da lide, não se estendendo aos fatos, eventos e interesses posteriores ao conflito.

Levando essa discussão para o campo da pluralidade sócio-cultural, particularmente na Europa, nas últimas décadas, observamos uma aceleração da diversificação cultural, impulsionada pela globalização e avanços na tecnologia.

A Europa tornou-se refúgio para imigrantes e requerentes de asilo, enquanto a conectividade global encurtou distâncias e tempos de uma forma sem precedentes. As transformações nas telecomunicações e mídias sociais, como a Internet, promoveram maior permeabilidade dos sistemas culturais nacionais. O aumento do transporte e do turismo colocou um número significativo de pessoas em contato direto, multiplicando as possibilidades de diálogo intercultural.

Com a globalização, potencializada pela internet, as partes envolvidas em litígios refletem o pluralismo cultural que influencia fortemente as sociedades. O tecido social europeu tem sido composto por pessoas de diversas origens, hábitos, costumes e religiões. As interações humanas promovem transformações na sociedade, resultando inevitavelmente em conflitos de natureza coletiva. Enquanto que o Direito, por vezes, não consegue lidar com demandas que transcendem a individualidade, voltando-se para questões transindividuais e transnacionais (Gorczevski & Konrad, 2013, p. 62).

Embora o Estado seja responsável por propiciar condições mínimas de convivência em sociedade, a velocidade das transformações sociais evidencia a incapacidade do sistema judiciário em oferecer resoluções efetivas nos moldes tradicionais. A globalização e a expansão dos setores de informática, comunicações e transportes diminuíram os limites territoriais do judiciário, enquanto as barreiras geográficas são superadas.

Comunidades, outrora geograficamente delimitadas, agora se formam entre profissionais, membros de grupos étnicos, pessoas com orientações sexuais semelhantes, e intelectuais com afinidades políticas ou culturais. Isso ilustra que as comunidades nem sempre são locais de fraternidade, podendo ser opressivas e intolerantes (Etzioni, 2001, p. 24).

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

Em síntese, a evolução social e cultural impõe desafios significativos à jurisdição tradicional, exigindo uma abordagem mais flexível e adaptável para atender às demandas de uma sociedade cada vez mais diversificada e interconectada.

1.2.3.3 A permanente crise da administração da Justiça

Na medida em que se eleva a velocidade como ocorre o processo de integração da sociedade, o Poder Judiciário vem sendo substituído por "justiças emergentes", tanto nos espaços nacionais como nos internacionais, que tentam abarcar as novas formas de demandas surgidas.

Apesar do Judiciário possuir uma estrutura organizada com base em diplomas, os prazos e ritos não se compatibilizam mais com as inúmeras demandas atuais (Spengler, 2012, p. 114). Nestes termos, o tempo do processo judicial é o tempo diferido (retardado), enquanto o tempo da economia globalizada é o real, ou seja, o tempo da simultaneidade.

Independentemente do grande esforço desprendido pelo Judiciário, ainda lhe faltam meios materiais e humanos de dispor de condições técnicas que tornem possível a compreensão, em termos de racionalidade subjetiva, dos litígios nascidos em contextos socioeconômicos cada vez mais complexos e transnacionalizados. (Spengler, 2012, p. 114).

Numa sociedade incentivada pela corrida contra o tempo e pela ausência do diálogo, a cultura do litígio foi ganhando frente junto à população, que há muitos e muitos anos, encontra no poder judiciário através do modelo clássico do processo judicial, o suporte para fazer a gestão dos seus conflitos. Ou seja, a sociedade delega e espera que um terceiro resolva o litígio, no caso, o Estado-juiz, antes mesmo de esgotarem as possibilidades de entendimento sobre as suas próprias questões.

O dilema é que utilizar-se desregradamente da via judicial como um caminho para obter direitos, resulta em algumas adversidades à população, e não restritas às já conhecidas do judiciário, como a morosidade, a onerosidade, a impessoalidade e a falta de estrutura para abrigar e responder todas as demandas de modo efetivo e em razoável prazo de duração.

Com a judicialização da contenda, as partes transferem a um terceiro a responsabilidade de sacramentar o litígio por meio de uma resolução definitiva, em que comumente a relação entre as partes é de ganha-perde. Ou seja, as partes abdicam de uma participação mais direta e ativa para resignarem-se a uma atuação passiva e acomodada no alcance de uma decisão de um problema.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Dito isto, com o propósito de desobstruir o judiciário do acentuado volume de processos que diariamente aguardam por julgamento. Os procedimentos autocompositivos conhecidos como conciliação e mediação, que num passado nem tão distante eram tratados como uma fase com menos importância da liturgia processual e que, em muitas contendas, sequer eram utilizados.

Atualmente, há um maior incentivo à prática de tais instrumentos, com a expectativa de que com o acordo resultante do esforço conjunto das partes, venha a encerrar definitivamente o processo. Assim, vislumbra-se um incentivo recorrente de instrumentos capazes de contribuir para a redução do grande contingente de processos em trâmite no judiciário.

Sem embargo, além da redução do acúmulo de processos existentes no judiciário, o que mais se pretende é uma modificação de comportamento, em que venha a prevalecer a cultura da pacificação social, do diálogo e do entendimento sobre a cultura do litígio.

É neste cenário que os métodos alternativos de resolução de litígios são colocados em um arco delimitado pela ferramenta típica de autocomposição, estando a conciliação e a mediação numa posição intermediária com a heterocomposição (Trinchi, 2017).

O estímulo à utilização de meios como a negociação, a conciliação e a mediação não apenas proporciona uma resposta mais célere aos litígios, mas também ressalta a importância de conferir às partes a autonomia na condução de suas disputas. Ao evitar a vinculação do deslinde da contenda à decisão de um terceiro, promove-se a valorização da autodeterminação das partes, conferindo-lhes um papel ativo na construção de soluções que atendam às suas necessidades e interesses específicos.

Dessa maneira, a incorporação efetiva dos métodos alternativos de resolução de litígios, pautados na autocomposição, representa não apenas um avanço prático na agilidade e eficiência do sistema jurídico, mas também reforça a ênfase na participação das partes como agentes primordiais na busca por soluções justas e equitativas. Acredita-se, portanto, que a disseminação e fomento dessas práticas contribuem significativamente para a construção de uma cultura jurídica mais colaborativa, promovendo a pacificação social de maneira sustentável com os princípios fundamentais da justiça.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1.3 A MEDIAÇÃO: CONCEITOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

1.3.1 Definições de Mediação

A origem terminológica de Mediação deriva do latim de *mediare* significa "dividir ao meio", enquanto alternativa de tratamento de conflitos pressupõe uma convivência harmoniosa entre os cidadãos, baseada nos Direitos Humanos, no Direito Fraterno, na Jurisdição Mínima, no consenso, no diálogo e direito compartilhado (Chacur & Oliveira, 2017).

O termo "mediação" nos remete imediatamente à ideia de pacificação de conflitos com base em um acordo, sobretudo por meio de uma arbitragem não estatal, ainda que institucionalizada socialmente, certo é que essa restrição semântica não se impõe.

A mediação pode referir-se simplesmente à negociação destinada a resolver conflitos, conduzida por um terceiro que se interpõe entre as partes litigantes, que se põe entre elas, em meio a elas para intermediar a disputa (Cunha & Leitão, 2012, p. 125).

Também a mediação é definida como um procedimento não adversarial no qual um terceiro imparcial ajuda as partes a negociar para chegar num resultado mutuamente aceitável (Highton & Álvarez, 2004, p. 122). É como um processo através do qual uma terceira pessoa age no sentido de encorajar e facilitar a resolução de uma disputa sem prescrever qual a solução, como sendo a mediação importante instrumento de acesso à justiça por parte de grande parte da população (Serpa, 1999).

Sem esquecer a definição de que a mediação é um contrato consensual que se aperfeiçoa por um simples acordo de vontades e dirigido a buscar entre as partes uma solução ao conflito, em que cada qual sacrifica alguma parte de seu direito de modo que a prestação seja distribuída de forma mais equitativa, buscando um sentido de utilidade característico aos pactos em geral (Martín de LLano, 2010, p.125).

Das diferentes definições extrai-se que o poder de decisão se relaciona diretamente à condução do processo da mediação, diferenciando dois estilos de mediadores, os que dão liberdade às partes de planejar a seqüência e encaminhamento das etapas na construção de um acordo e outros que definem, previamente, os pontos a serem tratados em procedimento formatado, porém com o destaque ao poder não-autoritário do mediador.

Em meio à complexidade de definir o conceito de mediação, compartilhamos a perspectiva do renomado mediador e sociólogo Bonafé-Schmitt (2012, p. 183-184), que nos alerta para a insuficiência de abordar o emprego da mediação exclusivamente com base na coerência social e na continuidade histórica de cada sociedade. Nossa compreensão segue a ideia de que

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

compreender a produção do "efeito social" vai além de simplesmente respeitar o lugar e a função das alternativas de justiça; é imperativo considerar os distintos modelos de regulação social aplicados em diversas nações.

Falar de modelos de mediação latino e modelo anglo-saxão não é uma tarefa trivial, pois não estamos lidando com uma única entidade, mas sim com diversos modelos latinos e anglo-saxões de mediação. Ter ciência desse "efeito social" implica respeitar, em nossa análise, o papel e a função desempenhados pela mediação em cada país, assim como os modelos de regulação social adotados.

Essa percepção nos conduz a questionar a existência de um "modelo latino" único ou se, de fato, coexistem "modelos latinos" que contrastam com os "modelos anglo-saxões" de mediação. Optamos por adotar o termo no plural, pois a mediação é um fenômeno plural e no denominado mundo "latino", observamos notáveis diferenças entre nações como França, Itália, Espanha e Portugal. Similarmente, não seria adequado generalizar o mundo anglo-saxão, abrangendo Estados Unidos, Canadá, Grã-Bretanha e Áustria.

Nesse sentido, entendemos a mediação não só como um sistema participativo de resolução de conflitos, mas também como uma metodologia ampla para a gestão positiva da conflitualidade – incluindo a prevenção, regulação e transformação de conflitos – indo além do conflito explícito. Mas também, a mediação sendo vista como uma forma frutuosa, juntamente com outras, para facilitar a comunicação, impulsionar a participação e promover a adequação institucional (Giménez, 2019, 2020).

Assim, cria-se a hipótese de que a mediação é um fenômeno múltiplo, com diferenças notáveis que não se pode colocar no mesmo plano, assumindo uma identidade própria nos diferentes países. Sendo o seu desenvolvimento diretamente influenciado pelos sistemas de regulação social.

1.3.2 Evolução histórica

Ao longo dos tempos, a prática da mediação tem desempenhado um papel fundamental na resolução de conflitos, influenciando tanto o desenvolvimento social quanto o jurídico em diferentes partes do mundo. Nesta parte do trabalho iremos explorar essa trajetória, destacando a rica história da mediação no Oriente e no Ocidente, com ênfase nas experiências experimentadas nos Estados Unidos, no Reino Unido e em França.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1.3.2.1 Mediação no Oriente

Os estudos evidenciam que a mediação tem tradição milenar entre os povos antigos e utilizada como meio de resolução de disputas em diversas partes do globo com destaque para a utilização em aldeias Hindu na Índia, assim como em sociedades na África, presente também na cultura islâmica (Cebola, 2010, p. 444); entre os judeus, chineses e japoneses a mediação está enraizada na cultura, nos usos e costumes; muitas vezes integrando os rituais religiosos (Schneebalg, 2002, p. 34).

No judaísmo, a figura jurídica do divórcio sempre existiu, com o procedimento presidido pelo rabino, sujeitando-se a um ritual milenar descrito no livro sagrado, assemelhando muito à mediação, vez que o valor principal destacado é a responsabilidade e não a culpa pelo insucesso do casamento (Barbosa, 2007).

Nas culturas orientais da China[10] e do Japão, a mediação é considerada, não o meio alternativo aos tribunais, mas sim o meio principal de resolução de litígios, pois somente se avança para a fase de instrução e julgamento após frustrada a fase de mediação.

Atualmente, o sistema mediador chinês é composto pelas mediações judicial, popular e administrativa. Estes tipos de mediações referem-se às atividades de superação de divergências e resolução de disputas, através da educação e persuasão, de acordo com o princípio da participação voluntária e em conformidade com as leis e políticas do Estado (Zhang, 2002, p. 356).

O governo chinês tem defendido uma nova estratégia de desenvolvimento para fundar uma sociedade harmoniosa. Esta nova estratégia oferece uma solução para a sociedade em transição, onde existem contradições sociais rompendo, ao mesmo tempo, com os conceitos e sistemas antigos. A reforma econômica e a abertura ao exterior trazem novos desafios para a sociedade em transição, no sentido de adaptar-se às novas realidades e reforçar a coesão social.

A mediação é considerada na China como sendo a combinação do poder de disposição das partes e da intervenção estatal. Por isso, a mediação judicial segue o princípio da audiência pública, salvo quando as partes solicitarem o contrário (Dan, 2015).

[10] Quanto à mediação na cultura chinesa, recomenda-se a apreciação do filme de longa-metragem "A história de Qiu Ju", dirigido por Zhang Yimou em 1992 e premiado no Festival de Veneza. Este filme oferece uma perspectiva detalhada sobre o papel do mediador comunitário na China. Este sujeito é parte integrante da estrutura do aparato estatal, incumbido de exercer suas atribuições com imparcialidade e neutralidade, sujeito a um controle por instâncias superiores, porém, não dotado de independência decisória. Crítica do filme em: https://www.planocritico.com/critica-a-historia-de-qiu-ju/ (Consultado em 03/05/2024).

No Japão, no âmbito de uma ação judicial, as partes podem, ainda mesmo que esteja buscando o provimento jurisdicional, optar por solicitar à Corte que indique um painel de conciliadores, que dará uma decisão baseada na equidade.

Este procedimento tem o nome de *Chotei* (Matsukawa, 1991, p.155) e, geralmente, é o painel composto por dois conciliadores e o Juiz do processo, muito embora, a atuação do Juiz deva ser mais discreta, de modo não proeminente, para que não transpareça ter sido a demanda solucionada em decorrência da intervenção judicial.

Como anota Rene David as partes litigantes em um processo perante a Corte, muitas vezes, com um olho em sua reputação, preferem, antes mesmo que buscar obter uma sentença judicial, moldar-se ao procedimento do *Chotei* (David, 1978, p. 501).

Disputas decorrentes do Direito de Família e do Direito do Trabalho, caso sejam levados à Corte, devem obedecer ao procedimento *Chotei*. Sendo os conciliadores nomeados pelo Supremo Tribunal para o período de dois anos, devem ter entre 40 e 70 anos, qualificação técnica para a função, por competência ou personalidade. Sendo o critério de escolha, recaindo sobre os notáveis da comunidade.

O *Chotei*, na contemporaneidade, encontra-se legalmente normatizado desde 1947, sendo que tal modelo só foi incorporado no panorama jurídico ocidental no ano de 1980. Nessa transição, foram implementadas as devidas adaptações com o intuito de assimilar a conciliação praticada pelos japoneses, a qual guarda semelhanças com as recentes pesquisas voltadas à mediação familiar no Ocidente (Barbosa, 2007, p. 13).

1.3.2.2 Mediação no Ocidente

No contexto ocidental, a história da mediação tem raízes profundas que remontam ao sistema jurídico romano, onde se observavam práticas de negociação e conciliação para resolver controvérsias. No entanto, foi com o desenvolvimento da *common law* britânica que a mediação ganhou mais destaque na Europa, especialmente na Inglaterra, durante o século XVIII, através de modelos informais de resolução de disputas.

No final do século XX a mediação ressurgiu com mais vigor através de dois movimentos ocorridos no Reino Unido e nos Estados Unidos. Estes movimentos foram responsáveis por disseminar a mediação em França e Canadá (Barbosa, 2007).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nos países anglo saxões, a exemplo de alguns Estados dos Estados Unidos, da Noruega, do Canadá, a mediação é empregada como um procedimento pré-judicial obrigatório ao menos para que seja comunicado às partes da sua existência e utilidade.

1.3.2.2.1 Mediação nos Estados Unidos da América

A evolução da mediação nos Estados Unidos ocorreu em três fases, entre as décadas de 60 e 80. Sendo a primeira, início dos anos 60, sob forte influência da comunidade imigrante chinesa, os norte-americanos introduziram a prática milenar da mediação em tempos modernos e adaptaram-na ao mundo ocidental, se buscava meios de consenso nomeadamente em litígios de vizinhança.

Esta primeira fase representou um novo ciclo de revalorização da mediação, vincada pela interdisciplinaridade, cujo principal mentor foi o antropólogo Danzig (Vargas, 2006, p. 43).

No início dos anos 70 França e nos Estados Unidos utilizavam-se da expressão "justiça informal" (*informal justice*), para atribuir o meio alternativo da justiça, que na França os profissionais que atuavam neste modelo foram "batizados" de conciliadores e de *Neigborhood Justice Centers* nos Estados Unidos (Bonafé-Schmitt, 2012).

No decorrer da década de 70, houve nos Estados Unidos da América, em resposta a avalanche de contencioso de massa, houve movimento de disseminação com disposição para aprimoramento do acesso à justiça. Neste cenário, surgiram iniciativas pelo mundo de criação de instâncias de conciliação para lidar com pequenas causas, nomeadamente, causas relacionadas à proteção do consumidor e às relações locatícias.

Os primeiros passos de mediação foram rotulados como "justiça de segunda classe" ou uma nova forma de "controle social". O termo utilizado por alguns doutrinadores para descrever abordagens informais e orientadas ao consenso.

Esta denominação carrega consigo críticas que questionam a legitimidade, autoridade e rigor jurídico dessas práticas em comparação aos processos formais conduzidos nos tribunais. Além disso, a atribuição desse rótulo pejorativo está fundamentada na percepção de que tais abordagens podem resultar em uma menor proteção aos direitos das partes envolvidas.

Argumenta-se que a informalidade e a busca pelo consenso caracterizam a "justiça de segunda classe". Críticos questionam se essa abordagem é capaz de assegurar a legitimidade esperada em procedimentos judiciais formais (Castro Jr., 2000, p. 10; Pedroso, Trincão & Dias, 2001).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A crítica central concentra-se na percepção de que tais práticas podem carecer da legitimidade e autoridade inerentes aos tribunais convencionais. A discussão envolve a análise de como a informalidade pode afetar a confiança nas decisões e na aplicação da justiça.

A falta de rigidez jurídica é apontada como uma fragilidade da "justiça de segunda classe". Pondera-se se os procedimentos informais podem garantir a mesma consistência e coerência que os processos conduzidos por órgãos judiciais estabelecidos.

Uma crítica relevante refere-se à suposta menor proteção oferecida aos direitos das partes, evidenciada pela possível ignorância da desigualdade entre os litigantes.

Explora-se como a abordagem informal pode acentuar as disparidades entre as partes envolvidas no litígio.

A preocupação com a manipulação do processo por parte do litigante mais forte é abordada.

Analisa-se se a informalidade pode propiciar um ambiente mais propenso a abusos, comprometendo a equidade processual. A reflexão sobre esses pontos contribui para um entendimento mais abrangente das complexidades inerentes a diferentes formas de administração da justiça (Castro Jr., 2000, p. 10; Pedroso *et al.*, 2001, p. 46).

Gradativamente, a mediação passou a atuar em diversos ambientes de relações humanas, principalmente a mediação familiar, encontrando terreno fértil para sua prática, especialmente no trato de questões de divórcio. Com a prática da mediação familiar, os resultados alcançados refletiram mudança positiva de mentalidade no enfrentamento dos conflitos gerados pelas relações humanas.

Em 1974 a “paternidade” do termo mediação familiar é atribuída ao advogado de Atlanta D. J. Coogler (Guillaume-Hofnung, 1995), ao inaugurar o escritório de prática privada de mediação familiar. Em 1978, o advogado publicou a teoria da experiência, sob o título de Structured Mediation in Divorce Settlement. A iniciativa resultou, em 1982, na constatação de haver mediadores familiares em 44 estados norte-americanos.

Nos anos 80, a mediação foi objeto de estudos pela Universidade Norte-americana de Direito de Havard, onde nasceu a teoria fundamentada no conceito de modo de resolução de conflitos, com o objetivo de alcançar um acordo entre as partes, sem preocupar-se com as causas subjacentes ao impasse (Barbosa, 2007, p. 15).

Estas três fases de fortalecimento deste modo de resolução de conflitos foram definidas como a primeira sendo experimental; a segunda de crítica e prudência (resultando na seleção com descarte e aproveitamento de etapas específicas do procedimento); por fim, a fase da

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

institucionalização com a incorporação dos métodos ao sistema regular de solução de conflitos, com a utilização espontânea da mediação no ciclo de existência do conflito.

Surge assim, o que se intitulou de *Alternative Dispute Resolution* (ADR) ou Resolução Alternativa de Litígio - RAL, como dito antes, qualificada como Justiça de segunda classe, se apresentou como uma alternativa rápida e econômica para a resolução de litígios. Perante o elevado custo do Judiciário, os norte-americanos rapidamente "abraçaram" esta forma de acesso à Justiça.

Esta nova via de acesso à Justiça, tinha o propósito mais imediato que era o desafogo do Poder Judiciário norte-americano, abarrotado de processos litigiosos, sendo a maioria de baixo valor, não justificando o alto custo despendido pelo Estado.

1.3.2.2.2 Mediação no Reino Unido

No Reino Unido, o marco da mediação está sedimentado em dois eventos históricos, promovidos por movimentos associativos como *"Parents for ever"*, em contexto de auxílio a casais em situação de divórcio. O primeiro ocorrido em Bristol, simbolizou os primeiros passos de utilização da prática de mediação, no âmbito do Direito de Família.

O pesquisador em ciências sociais da Faculdade de Direito da Universidade de Bristol, Gwynn Davis (Barbosa, 2007, p. 13), em 1977, criou o primeiro serviço de conciliação familiar judicial vinculado ao Tribunal na Inglaterra.

O serviço de conciliação familiar foi criado para ser acionado previamente as medidas judiciais que tradicionalmente são promovidas. A particularidade a ser destacada destes serviços de conciliação familiar era o direcionamento aos conflitos em que se caracteriza pela especialidade dirigida aos conflitos familiares em que estivessem envolvidos os interesses de crianças.

Reconhecida como uma experiência pioneira de conciliação familiar na Inglaterra, pela obrigatoriedade e pela gratuidade, este serviço de conciliação familiar judicial foi o precursor de outras iniciativas de conciliação na Inglaterra.

Também na cidade de Bristol, em 1978, a assistente social Lisa Parkinson (1989) desenvolveu o primeiro serviço de mediação da Inglaterra. Distinguiu-se pela valorização da figura dos mediadores e por assinalar a independência da mediação do modelo tradicional de resolução de conflitos.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

O passo seguinte para o desenvolvimento e fortalecimento da mediação na Inglaterra foi em 1988 com a criação da "*Family Mediators Association*" – FMA, que revigorou um projeto experimental lançado em Londres, em 1986. O que antes era um estágio, tornou-se uma atividade mais profissional em co-mediação, com o envolvimento de advogado e realizada numa média de cinco sessões.

A FMA atuava especificamente em questões de direito de família envolvendo crianças e aspectos financeiros do divórcio. Também protagonizou a criação do código nacional da mediação, além de ficar conhecida pelo seu caráter formador de mediadores, o que despertou o interesse de instituições na França de receber formação em mediação.

1.3.2.2.3 Mediação em França

O primeiro vestígio de diploma legal, referente sobre a mediação em França, remonta-se ao ano de 1671 numa norma que atribuìa à assembléia de nobres e ao clérigo competência de pacificar as discórdias e realizar a mediação de todos os processos e litígios (Guillaume-Hofnung, 1995, p. 3). Ainda na França antiga, os bispos confiavam aos padres a missão de mediador entre seus fiéis carentes dos cuidados, negligenciados pela monarquia da época.

Em 1973, a mediação foi institucionalizada na França pela Lei 73-6, de 3 de janeiro. Este diploma criou a figura do Mediador da República com atribuições de intervir nos conflitos de Direito Público. Mas a frente em 1978 com o Decreto 78-381, de 20 de março, originou a função de conciliadores responsáveis por converter em amigáveis os conflitos de Direito Privado (Barbosa, 2007).

É na década de 80 que a mediação assume contornos de um modelo não apenas francês, mas europeu. Por iniciativa de alguns estudiosos franceses, para homenagear alguns citamos: Jacqueline Mourret, Annie Babus, Jean-Pierre Bonafé-Schimitt e Benoit Bastard. Devido a difusão da mediação na América do Norte e Grã-Bretanha, os referidos estudiosos foram aprender a prática da mediação no Canadá.

Em seguida, com a Lei n.º 93-2, de 4 de janeiro de 1993, a prática da mediação foi consagrada, prevendo expressamente o referido diploma que: "O procurador da República, antes da decisão sobre ação pública e com consentimento das partes, decidir recorrer a uma mediação" (Barbosa, 2007).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Na altura da década de 90, almejou-se uma lei que introduzisse a prática da mediação no texto do Código de Processo Civil para regulamentar a conciliação e a mediação judiciária. Assim, deu origem à Lei n.º 95-125, de 8 de fevereiro de 1995, relativa à organização das jurisdições e ao processo civil, penal e administrativo, que em seu Título II previu a seguinte redação: Título II "Disposições de Procedimento Civil", cuja Primeira Parte se intitula: "A Conciliação e a Mediação Judiciária".

Em seguida a Lei 95-125 foi regulamentada pelo Decreto n.º 96-652, de 22 de julho de 1996 definindo, deste modo, a prática da mediação, sob a perspectiva jurisdicional.

A partir de então a prática da mediação na França foi enraizada e conceituada sob o fundamento interdisciplinar, afastando-se, assim, do conceito de mediação consagrado nos Estados Unidos – resolução de conflitos – para construir um conceito próprio – transformação do conflito (Barbosa, 2007).

Na atualidade, a mediação na França deixou de ser mero instrumento de pacificação dos conflitos e passou a exprimir um sentido de cultura de paz, consagrando assim, o modelo europeu da mediação em princípio ético e um comportamento humano.

Portanto, o grande contributo da França para sedimentar a cultura da Mediação, e tornar-se o modelo europeu de mediação, foi estabelecer a relevância de se apoiar no pensamento ternário em detrimento do pensamento binário (Six, 2001).

Sobre o pensamento binário, Francesco Carnelutti, na famosa Teoria do Conflito, definiu com propriedade que o juiz é quem preside a conciliação e dela resulta uma decisão em que há uma parte ganhadora e outra parte perdedora. Enquanto no pensamento ternário, surge a figura do mediador no lugar do juiz, com o propósito de auxiliar as partes a estabelecerem uma comunicação efetiva, orientando-as a resolução numa relação de Win *versus* Win.

Nesse sentido, deixando de existir dois lados de uma lide e passando a enxergar sob a perspectiva de um problema a ser pensado e discutido em prol de se alcançar a solução onde os afetados devem sentir-se ganhadores ao final da mediação.

Portanto, ao longo dos tempos, desde suas origens ancestrais em culturas orientais até a sua consolidação nos sistemas jurídicos ocidentais, a mediação tem sido um farol de esperança, oferecendo um caminho alternativo para a resolução de disputas.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1.4 RELAÇÃO ENTRE SISTEMA JUDICIAL E MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO

O sistema judicial e os meios alternativos de resolução de conflitos representam uma dualidade paradigmática na abordagem contemporânea dos litígios. Nos Estados Unidos é utilizada a expressão *Alternative Dispute Resolution* – ADR, para identificar os meios alternativos sendo todos aqueles meios cujo tratamento dos conflitos não ocorrem no âmbito do Judiciário.

Kazuo Watanabe[11] afirma que os americanos e os europeus possuem visões diferentes sobre os meios alternativos de resolução de conflitos. Enquanto os americanos utilizam a expressão para associá-la à negociação, arbitragem, mediação e eventualmente outros métodos menos usuais. Já os europeus associam o meio alternativo de conflito à solução alcançada pelo judiciário, visto que, historicamente os conflitos foram solucionados pela sociedade antes mesmo da existência de um Estado organizado (Watanabe, 2003).

O jurista Watanabe acrescenta que no Japão a família, a vizinhança, as escolas, os locais de trabalho são considerados os meios informais de controle da sociedade, sendo estes mais rigorosos que os meios formais como a Polícia, o Poder Judiciário e o Ministério Público. Este comportamento cultural do povo japonês reflete na independência das autoridades na solução de conflitos (Watanabe, 2003).

Nesse sentido, para que os meios de solução de conflitos prosperem, é necessário que a mentalidade da sociedade em causa esteja receptiva aos modos alternativos de solução e tratamento de conflitos.

Assim, não basta apenas aprimorar processos é importante que se trabalhe na organização mais adequada da sociedade, estimulando a cultura do diálogo, fugindo dos hábitos que levam ao emprego da litigiosidade. Sendo necessário compatibilizar as bases culturais da sociedade a estratégia mais adequada de tratamento dos conflitos de interesse.

Neste raciocínio, acompanhamos o entendimento de Watanabe em que o preceito constitucional que assegura o acesso à justiça traz implicitamente o princípio da adequação. Este não assegura apenas o acesso à justiça, mas também o acesso em obter uma solução mais adequada aos conflitos.

Assim, quer dizer que ao aplicar os métodos alternativos utilizados em uma sociedade com espírito mais coletivo e comunitário, em que a cultura do diálogo nos meios informais é mais

[11] Kazuo Watanabe é Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Professor e Advogado. É de opinião ser muito mais importante a atuação do juiz, do profissional do Direito na pacificação da sociedade do que na solução do conflito. É mais relevante para o juiz um acordo amigável, mediante uma conciliação das partes, do que uma sentença brilhante proferida e que venha a ser confirmada pelos tribunais superiores.

difundida como por exemplo no Japão. Os resultados serão bem melhores do que numa sociedade extremamente individualista, em que deposita nas autoridades a responsabilidade de resolver seus conflitos.

Há na prática conflitos que exigem uma técnica de solução que busca muito mais a pacificação dos conflitantes do que a solução do conflito. Como se conhece, a via judicial, ou seja, a técnica do juiz, por meio de sentença, procura a solução do conflito e não a pacificação dos conflitantes.

Sublinha-se que existe diferença no tratamento de conflito entre pessoas que não se conhecem e entre aquelas em contato permanente (Vizinhança, Escola, Poder Público e Família). Enquanto na primeira hipótese, a relação jurídica em causa é a solução do conflito, resolve o problema. Na segunda situação, as partes necessitam de uma convivência futura, duradoura, exigindo muito mais de pacificação do que de solução do conflito.

Watanabe defende que a modalidade de mediação em tribunais deveria ser determinada pelo juiz no curso de um processo, quando ele sentir haver possibilidade das partes se entenderem quando um terceiro intervir e fizer a mediação. Para o jurista, se todas as causas a serem ajuizadas ou já judicializadas a obrigatoriedade de serem submetidas a tentativa de mediação, sem que haja manifestação de interesse das partes de utilizá-la, incorrerá no perigo da tentativa obrigatória tornar-se um formalismo desnecessário, e eu acrescentaria, inútil.

Nesse sentido, o êxito da utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos exige a participação ativa dos profissionais do direito, dependendo da mentalidade ou da formação, podem encontrar nesses métodos respostas para os conflitantes ou simplesmente continuar transformando o procedimento numa mera formalidade.

Nas sociedades em que o individualismo predomina nas relações jurídicas, é necessário preparar muito bem os cidadãos, com o desenvolvimento dos núcleos comunitários em torno das ideias de pacificação social. Do mesmo modo que cabe às academias estabelecer uma mudança de mentalidade em promover e incentivar com que os atuais e futuros profissionais do Direito sejam mais comprometidos com a sua relevante atuação social.

O papel dos Tribunais superiores é essencial nessa mudança de paradigma ao auferir o mérito dos magistrados por uma atitude mais proativa que visa a pacificação da sociedade. Assim, tendo como objetivo maior, o de acesso facilitado à Justiça a uma camada mais vulnerável da sociedade e não em solucionar apenas o conflito ao proferir sentença.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Acostumamo-nos a ler expressões negativas frequentemente utilizadas para exprimir o descontentamento generalizado, provocado pela lentidão da prestação jurisdicional. Demora judicial, a morosidade da Justiça e a eternização das demandas para citar algumas.

Por algum tempo, muitos estudiosos apontaram como solução da redução do número de causas por habitantes por juiz ou Tribunal, o aumento do número efetivo de magistrados e de tribunais o que diminuiria a lentidão das causas. Entretanto, quanto mais juízes e Tribunais transmite uma falsa sensação de acesso à justiça pois mais disposto o cidadão estará para utilizar dos serviços desta (Barbosa, 1997, p.40).

Neste raciocínio, o simples acréscimo no número de magistrados não resultará na solução dos problemas de aumento progressivo de processos que anualmente se acumulam nos Tribunais, bem como na lentidão do processamento e execução das decisões advindas destes. Rui Barbosa (Barbosa, 1997)[12] num dos seus famosos discursos, em 1920, já advertia que *justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta*.

O entendimento atual não deve estar reduzido apenas na importância e necessidade de realizar reforma do Poder Judiciário, por exemplo, com aprimoramento das normas, com a simplificação dos procedimentos e com mais investimentos em pessoal, equipamentos e instalações do poder judiciário a fim de tornar os julgados mais céleres.

Todo esse esforço deve estar em sintonia com as relações informais, regras práticas e meios de operação que permitam a sociedade, nos seus mais diversos núcleos comunitários, autonomamente fazer a gestão e pacificar os conflitos nela existente.

Muito distante de querer criticar o Poder Judiciário e sua estrutura, como profissional do Direito, sinto-me no dever de alertar para a necessidade de se implementar políticas de transformação multiníveis e incentivo às boas práticas de simplificação de procedimentos Administrativos, bem como de fomentar a pacificação das relações sociais.

Novamente recorrendo ao ensinamento de Rui Barbosa em *que a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade* (Barbosa, 1997, p. 25).

Lamentavelmente, a cultura do litígio em Tribunal ainda predomina em grande parte das sociedades. O reflexo desta postura é o comportamento de ao se deparar com um litígio, as

[12] Rui Barbosa de Oliveira, advogado, jornalista, jurista, político, diplomata, ensaísta e orador, nasceu em Salvador, BA, em 5 de novembro de 1849, e faleceu em Petrópolis, RJ, em 10 de março de 1923. Membro fundador da Academia Brasileira de Letras. Fonte: http://www.academia.org.br/academicos/rui-barbosa/biografia (Consultado em 03/05/2024).

partes costumam raciocinar apenas a curto prazo e concentrar-se no incômodo de ter que comparecer e, ainda por cima, encontrar o adversário com quem já desistiram de dialogar a partir do momento em que decidiram recorrer ao Judiciário.

Na sua generalidade as partes desconhecem como funciona a mediação, e, com exceção dos litigantes habituais, tampouco conhecem (até se verem envolvidas como partes) a alternativa tradicional de solução de litígios: o processo judicial. Ignoram quanto tempo costuma demorar, quais as etapas, quais os critérios de julgamento em um processo judicial.

É evidente, que, normalmente, não estão em condições de ponderar as vantagens e desvantagens da tentativa de mediação. O importante é que, ao comparecerem em Tribunal, as pessoas sejam melhor informadas sobre o que é e como funciona a mediação como meio capaz de propiciar a solução definitiva daquele conflito. No entanto, para que seja incentivado o emprego da mediação, é evidente que se faz necessário contar com quadros de mediadores capacitados em número suficiente.

Portanto, apenas o fortalecimento da estrutura do poder judiciário não passa de uma solução simplista que não traduz na efetividade do acesso à justiça, nomeadamente aos membros mais vulneráveis da sociedade.

Com isso, é inegável que a mediação, ao longo dos séculos, se apresentou como um recurso essencial para lidar com as tensões e os conflitos que permeiam a convivência humana. Seus alicerces, fundamentados em valores como diálogo, colaboração e busca por soluções consensuais, refletem não apenas uma necessidade intrínseca de resolução pacífica de disputas, mas também um caminho promissor para a construção de sociedades mais harmoniosas e justas.

1.5 VANTAGENS E DESVANTAGENS DA MEDIAÇÃO

As Constituições dos Estados democráticos garantem aos seus jurisdicionados o acesso formal à justiça através do direito de ação, que invariavelmente a resolução do litígio se reflete numa decisão definitiva, chancelada pelo Poder Judiciário. Decisões judiciais que na maioria dos casos se caracterizam pela polarização do conflito, em que se define um vencedor e um perdedor.

Diferentemente do acesso formal, previsto no diploma constitucional, o acesso material à justiça espelha-se na efetividade da tutela judicial adequada sobre o conteúdo do direito pretendido, isto é, não basta o cidadão ter o seu direito assegurado o devido processo formal (legal) que resulte numa decisão, é necessário haver a materialização do direito pleiteado,

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

tornando-o real, efetivo, garantindo a satisfação do direito em tempo hábil. Portanto, a missão social pacificadora do Poder Judiciário não se exaure no alcance de uma decisão independentemente do seu conteúdo.

Para Capelletti (1994) a alternativa apontada para se alcançar a materialização do acesso à Justiça é a conciliação dos conflitos, por meio da qual o conflito é resolvido sem necessidade de julgamento, tornando benéfico às partes, uma vez que as soluções são rápidas e mediadas, evitando os tribunais sobrecarregados e diminuindo seus custos.

1.5.1 Vantagens da mediação

Desse modo, apresenta-se os efeitos positivos que a mediação repercute sobre os jurisdicionados, em tornar concreto não só o acesso formal como o acesso material à justiça.

Destaca-se no âmbito do Direito Administrativo, que o emprego da mediação como meio adequado de solução de conflitos entre a Administração e o cidadão produz boas respostas, no que se refere ao incentivo do exercício da cidadania, pela busca de comunicação pacífica e duradoura com a compreensão apurada do conflito. Os objetivos alcançados refletem-se na efetividade do acesso ao direito em menos tempo e com redução dos custos de litígio judicial para as partes em conflito.

Com estímulo à participação ativa do cidadão na resolução de conflitos em assuntos públicos, o resultado é maior conscientização cívica da população, assim como o incentivo ao diálogo através do empoderamento dos envolvidos com o desenvolvimento da escuta ativa é uma excelente ferramenta de atuação social.

Outras vantagens da utilização da mediação, dentre as quais, ser flexível pois não há uma única fórmula a ser obedecida. Se houver dezenas de mediadores habilitados para tratar do conflito, certamente haverá dezenas de modos diferentes de se resolver o caso. Pode-se mediar apenas questões particulares, ou mediar um mérito específico. A mediação por ser bastante flexível, diferencia-se da estrutura rígida da corte, do processo rigoroso que o sistema tradicional impõe.

Nesse sentido, ajuda reduzir a litigiosidade judicial, e com a voluntariedade das partes amplia as chances de obtenção de bons resultados, pois autores de possíveis soluções facilitam a executoriedade do acordo construído.

Como exemplo, aponta-se decisão proferida pelo Tribunal Supremo espanhol (STS 11/2012, 19 de janeiro de 2012) que incentivou a mediação, como modalidade alternativa de

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

resolução de conflito, por alcançar soluções menos traumáticas que a via judicial, pois esta responsável por prolatar decisões com base na interpretação e aplicação da norma jurídica que acirram a polarização da relação entre vencedores e vencidos.

A mediação é menos onerosa para os litigantes porque é mais barata de se resolver e de ser chegar ao ponto no qual o litígio é resolvido. É conveniente, pode-se agendar a mediação em horários e locais oportunos tanto para os litigantes quanto para o mediador.

A mediação bem sucedida possibilita ganhos diretos e indiretos, em alguns casos, evitando perdas de oportunidade e ruptura das relações continuadas entre as partes conflitantes.

Sobre este tema, no Brasil, o Núcleo de Acesso à Justiça, Processo e Meios de Solução de Conflitos (Najupmesc) da FGV Direito SP e o Canal Arbitragem recentemente divulgaram os resultados de uma pesquisa inovadora sobre o crescimento da mediação e sua adoção por grandes empresas naquele país[13].

Conduzida em 2022, a pesquisa permitiu uma comparação com dados coletados entre 2012 e 2017 durante um estudo anterior, "Mediação Empresarial em Números: onde estamos e para onde vamos", realizado por Daniela Gabbay com a mesma metodologia.

Os resultados revelaram um crescimento notável na utilização da mediação nos últimos 10 anos, com destaque para o período entre 2020 e 2021, durante a pandemia. Em 2012, houve 26 requerimentos de mediação nas sete câmaras, enquanto em 2021 esse número saltou para 120, representando um aumento substancial[14].

Da mesma forma, as mediações iniciadas foram 22 em 2012 e atingiram 90 em 2021, estabelecendo um recorde no número de casos requeridos e iniciados. As disputas mais comuns envolvem contratos empresariais, demandas societárias, construção civil e energia, com mediações envolvendo o Poder Público ganhando destaque recentemente.

Além da análise quantitativa, a pesquisa abordou diversos aspectos, incluindo valores envolvidos que em 2020 superiores a 200 milhões de euros (1 bilhão de reais), com média de duração de procedimentos variando entre 1 a 387 dias, com percentual de acordos entre 30% e

[13] Coordenada pelas professoras Daniela Monteiro Gabbay, da FGV Direito SP, e Vera Cecília Monteiro de Barros, da FAAP, a pesquisa analisou dados de sete das principais câmaras de mediação no país, incluindo Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CAM-CCBC), Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da CIESP/FIESP (CAM-CIESP/FIESP), International Chamber of Commerce (ICC), Câmara de Mediação e Arbitragem Empresarial (CAMARB), Câmara FGV de Mediação e Arbitragem (CAM-FGV), Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem (CBMA) e Centro Arbitragem e Mediação (Amcham).

[14] Da pesquisa empírica: Mediação em Números: 10 anos – 2012 a 2022. Para além das evidências mencioandas no texto, concluiu-se que no período de 2012 a 2022 houve um crescimento no uso de mediação institucional nas Câmaras analisadas, especialmente nos anos 2020 e 2021 devido a Pandemia do Covid 19 Fonte: https://canalarbitragem.com.br/wp-content/uploads/2023/05/Mediacao-em-Numeros_RelatorioPesquisa.pdf (Consultado em 03/05/2024).

52, quanto a média de horas trabalhadas pelos mediadores em cada casou, variou de 15 a 50 horas, utilização da mediação durante a arbitragem, emprego de *dispute boards*, pareceres técnicos durante a mediação e adoção de métodos online e híbridos. Essa abordagem abrangente oferece uma visão completa do panorama da mediação no Brasil e destaca sua crescente importância no cenário empresarial (Gabbay & Barros, 2023).

Enquanto que no cenário espanhol, Muñoz (2015) trabalha com outros aspectos da mediação propondo uma ampliação do seu horizonte de aplicação. Verifica-se que no direito espanhol, a mediação também pode ser empregada para projetar a participação de determinadas associações ou entidades no processo de elaboração de normas de cunho geral.

Nesse sentido, a legislação setorial espanhola aborda de forma assertiva a natureza negocial da mediação, destacando-a como uma alternativa ao processo tradicional.

Nesse contexto, permite tanto ao administrado quanto à Administração a escolha entre a resolução direta ou a mediação conduzida por terceiros imparciais, como ressalta Martín de LLano (2010, p. 107), reconhecido doutrinador na área.

Essa abordagem evidencia a flexibilidade do sistema, proporcionando às partes a oportunidade de recorrerem a mediadores e conciliadores, fortalecendo assim o papel da mediação como instrumento eficaz no contexto jurídico espanhol.

Enquanto a via contratual é constituída a partir do direito privado, de onde se retira seu conceito e características gerais, e que uma vez incorporada ao regime jurídico-administrativo, lhe são atribuídas algumas especificidades (prerrogativas e privilégios do Poder Público) que dão conta de uma disciplina própria e autônoma como é o caso deste ramo da ciência jurídica.

Já na ação concertada, a mediação se apresenta como um sistema "corretor" do direito que possibilita reconhecer aos cidadãos, quando da formalização do acordo, outras garantias além daquelas previstas nos ordenamentos dos Estados (Martín de LLano, 2010).

Não é despercebida a previsão de resultados otimistas que justifiquem investimento e que conferem credibilidade ao instituto da mediação. Para além das contribuições já trabalhadas, é possível mencionar ainda o exercício aprimorado da cidadania, uma percepção melhorada do conflito e até um engajamento político mais eficiente da sociedade (Bragança & Souza, 2018, p. 82).

A mediação, além de apresentar alguns benefícios comuns à arbitragem, como a celeridade na pacificação do litígio e a confidencialidade, possui ainda outras vantagens como o fato de ser mais justa e produtiva.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

Por ser um mecanismo de autocomposição, a mediação tende, também, a aumentar a possibilidade de as partes manterem uma relação mesmo após o surgimento do conflito — ao passo que os métodos de heterocomposição, via de regra, fomentam a litigiosidade entre as partes (Cavalcanti, 2010).

Outro viés da mediação a ser assinalado é a possibilidade de realizar sessões consecutivas de mediação a fim de discutir de maneira contínua e intensa sobre o conflito.

Deste modo, não se objetiva apenas a consecução do acordo, mas o melhoramento e a continuação do relacionamento dos mediados. Seus objetivos não atingem apenas os problemas, refletindo seus efeitos nos mediados e na sociedade, fortalecendo e preservando o relacionamento existente entre as pessoas (Trindade, 2012, p. 88).

Desta forma, a partir das breves observações apontadas acerca da mediação de conflitos como uma forma mais humanizada de tratamento deles, no âmbito judicial pelo qual vivenciamos, trata-se da forma mais adequada e efetiva de perceber e trabalhar com os aspectos psicológicos dos sujeitos envolvidos, além de permitir um diálogo e uma escuta linear e de certa forma acolhedora para com o sujeito que se encontra em conflito e sofrimento.

Também cabe sublinhar, o caráter transdisciplinar da mediação – recurso que articula dessemelhantes saberes de forma a potencializar o diálogo autocompositivo voltado à construção de consenso – é o principal responsável pelas inúmeras distinções com a conciliação e com outros meios de resolução de conflitos.

Os subsídios teóricos provenientes de diversas áreas do conhecimento revestem à condução da mediação de uma pluralidade de vias de condução, exigindo capacitação específica dos mediadores que, em contrapartida, conferem ao seu rito procedimental um especial aspecto de informalidade.

Por último, não menos importante, o evidente potencial educativo, a mediação contribui para um maior grau de efetividade da ordem jurídica e para a propagação de valores éticos capazes de produzir uma cultura caracterizada, simultaneamente, por valorizar a responsabilidade individual e por reforçar seu compromisso com o bem-estar da coletividade.

É certo que hoje entendemos a mediação como uma via positiva de integração pacífica do cidadão através de uma atividade administrativa adaptada à realidade social, mas não se pode ignorar que essa maior inserção na vida pública e política precisa ser balanceada de modo a não fomentar mais distorções (Bragança & Souza, 2018).

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1.5.2 Desvantagens da mediação

Em contrapartida é possível relacionar alguns aspectos que podem revelar as desvantagens no uso da Mediação, sem, contudo, estabelecer um rol taxativo, nem tão pouco apontar uma hierarquização entre eles, destacamos a falta de um diploma que contemple a mediação administrativa, é necessário utilizar-se do esforço teleológico para adequação dos casos de mediação no âmbito do direito administrativo com as normas nacionais e transnacionais vigentes.

Ausência de incentivo à prática da mediação, por falta de conhecimento acadêmico pelos profissionais do direito e áreas afins. As Faculdades de Direito e demais cursos de Humanidades, na sua maioria, a mediação é ensinada superficialmente nas suas unidades curriculares.

Ainda há um grande descrédito sobre o emprego da mediação. Não há uma divulgação ampla sobre o procedimento, custos, acesso, confidencialidade e efetividade dos resultados, panorama que afasta a mediação de pretensos usuários. Não há uma política de sensibilização do emprego da mediação como sendo uma ferramenta de cultura de paz.

A existência de um possível desequilíbrio de natureza econômica, social ou cultural, entre as partes, pode certamente condicionar a realização do acordo. O eventual desequilíbrio entre as partes pode ser mitigado pela Mediação, mas também pode agravá-lo. A depender da competência e da qualificação do mediador.

A possibilidade de manipulação pelas partes, através do uso de formas sutis de coação. O uso da própria Mediação, e as suas formas de resolução de conflitos, não devem criar soluções mais injustas para quem tem menos poder social, negocial ou cultural.

O nosso entendimento é de que o êxito da Mediação está diretamente relacionado com autonomia e a voluntariedade das partes em construir um acordo extrajudicial como solução para o conflito.

Havendo desinteresse por parte de uma das partes a Mediação resume-se a uma mera formalidade que em alguns casos servirá como meio procrastinatório para evitar a tutela judicial efetiva. Isto é, a Mediação servirá de mero expediente dilatório por parte de quem não tem interesse em alcançar prontamente a resolução do conflito.

A consciencialização das novas reformas da justiça, associadas às várias transformações socioeconômicas da sociedade em geral, forma um juízo valorativo dos mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos. A par dos resultados que são publicados, existem as

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

manifestações de empenho e iniciativa desencadeadas pelos novos profissionais jurídicos e pelos novos agentes de justiça, que num passado não tão longínquo não se via.

Embora sejam conhecidos alguns pontos menos vantajosos no uso da Mediação, esta é, contudo, uma forma de evidenciar "um direito menos autônomo, menos estanque, mais absorvente, e mais aberto a métodos e a dados provenientes de outras disciplinas" (Pedroso, J., Trincão, C. & Dias, J. P., 2001, p. 14).

A Mediação, em nosso entender, não perde o valor jurídico por ser administrada no domínio privado, ou no domínio público, pois ela é reconhecida, tanto na Espanha como em Portugal, pelo Ministério da Justiça e apoiada pelo sistema judicial estatal de ambos os países.

Cabe-nos assim, concluir que embora com algumas dificuldades, próprias da inovação e da inexperiência, a Mediação tem vindo, em nossa opinião, gradativamente a ganhar aceitação e respeito pela confiança gerada entre os vários profissionais de justiça e as partes em conflito.

1.6 OS SUJEITOS DA MEDIAÇÃO

O processo judicial, embora seja um instrumento essencial para a resolução de conflitos, muitas vezes se transforma em uma experiência exaustiva e dolorosa para as partes envolvidas.

Cooley e Lubet (2000) afirmam que os advogados que judicializavam seus casos aos tribunais submetiam-se a uma demanda aparentemente interminável, de alta tortura. Alta tortura não apenas para os advogados, o processo é um fenômeno de alta tortura também para magistrados, técnicos judiciais e nomeadamente às partes.

O processo representa a materialidade de todo o sofrimento das partes em função da demora, do que ele contém e dos seus efeitos. É o hospedeiro das esperanças, angústias e desgastes emocionais gerados pelos conflitos ali presentes.

A alta tortura do processo representa o reflexo do sentimento de impotência que transcende em todos os seus sujeitos, que antes de serem profissionais do direito são cidadãos que sofrem conjuntamente, por causa do volume de serviços e pela burocracia imposta pelos diplomas que disciplinam o percurso processual. Refletindo na insatisfação das necessidades e interesses psicológicos e emocionais das partes.

Neste cenário, a mediação emerge como um potencial alívio para os litigantes. O mediador, munido de atributos como empatia, escuta ativa e imparcialidade, busca facilitar o diálogo entre as partes, incentivando uma solução consensual para o conflito. Entretanto, a formação dos profissionais do Direito nem sempre enfatiza adequadamente as técnicas de solução de

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

conflitos, resultando em uma lacuna no desenvolvimento da sensibilidade necessária para promover soluções colaborativas.

1.6.1 O mediador – Facilitador da comunicação

O mediador consciente do seu papel de procurar o melhor caminho para as partes, utilizando-se dos atributos especiais como: empatia, escuta ativa, capacidade de interpretar reações sem envolvimento; de modo que não distorça a realidade do conflito e não contagie sua tarefa de incentivar as partes a alcançarem uma solução para o conflito através das próprias manifestações de vontade de modo absoluto.

Atributos que a maioria dos magistrados e profissionais do Direito não estão acostumados a aplicar no dia a dia, uma vez que ainda na formação acadêmica não exercitaram com mais ênfase as técnicas de solução de conflitos e nem todos adquirem com a experiência de trabalho no terreno, sensibilidade suficiente para atuar colaborativamente para alcançar uma solução de consenso.

De outro modo, o mediador não dita regras, não tem legitimidade para decidir, não faz juízo de valor do que é certo ou errado. O mediador é o catalisador que reúne os litigantes, facilitando a comunicação entre eles, visando com que cheguem a uma solução consensual e duradoura.

A figura do mediador pode ser institucional, decorrente de uma hierarquia na organização da vida comunitária, ou como poder delegado, ou natural, como expressão do exercício da cidadania, permitindo exaltar as personalidades do grupo social mais afeitas à comunicação humana, o que constitui o poder do mediador (Barbosa, 2007, p. 12).

Sobre esta característica, faz sentido referir a distinção que Jean-François Six estabelece entre “mediadores institucionais”, normalmente integrantes dos quadros de órgãos públicos, e “mediadores cidadãos”, normalmente voluntários que atuam em programas de mediação comunitária.

Segundo Six (2001), os mediadores institucionais são, essencialmente, especialistas formados para atender a um problema específico, bem definido, pelo qual vão responder. Para o autor, o aumento dos conhecimentos necessários à decisão e uma grande virtuosidade para se encontrar no emaranhado da lei os tornaram pouco a pouco imprescindíveis. Todavia, o perigo da burocratização da mediação institucional existe.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Já os mediadores cidadãos fazem então apelo aos recursos próprios das pessoas que os procuram. Apóiam-se sobre o que essas pessoas dispõem e que não se atrevem a utilizar: seus próprios recursos (Six, 2001, p. 34). O mediador cidadão é aquele a quem se procura porque se sabe – ou se pressente – que tem um dom, o de suscitar ligações, reconciliar as pessoas, de trazer uma pequena luz a um momento opaco. (Six, 2001).

Um outro ponto relevante na distinção da metodologia adotada por cada um dos dois perfis, que, para Six (2001, p. 35), podem perfeitamente coexistir, diz respeito ao ritmo dos trabalhos:

> "O mediador institucional é apressado, pelo organismo que o colocou no lugar, para encontrar resultados, para chegar a soluções o mais rapidamente possível; ele deve apresentar rendimento, o que é compreensível. O mediador cidadão deve tomar tempo, afastar o simplismo, os atalhos, a precipitação, deve guardar o senso da duração e do recuo, da paciência e da distância".

A técnica da mediação consiste em não restringir o campo de pesquisa das ideias. Para se sair da dinâmica conflitual, a imaginação e a criatividade são pontos importantes. Um problema que envolve pessoas não é resolvido se estas não participarem na sua resolução e não estiverem ou não forem motivadas para o fazer. É neste cenário, por vezes duro e desfavorável, que o mediador surge como um meio (para ultrapassar o impasse), mas nunca como uma garantia de resultado (Frade, 2003, p. 107).

Mediar não significa celebrar acordo em que cada parte se contente com metade da solução. Não se faz essa divisão por meio de lógica. A mediação vai além, pois visa atingir a subjetividade, a harmonia e o bem-estar coletivo.

Essencialmente o que se pretende com o recurso da mediação é a maior satisfação possível das partes, mesmo que seja necessário se abster de algumas vontades em prol do relacionamento entre as partes, desde que tais escolhas sejam verdadeiras e voluntárias:

> "O mediador deve estar atento para que as partes não abram mão do que lhes interessa e "levem para casa" o que não lhes interessa. Ele não deve ser imparcial e sim multiparcial, no sentido de zelar pelo bem estar social de cada parte, equalizando a situação e cuidando para que se chegue a um acordo de 100% para cada uma das partes, facilitando a comunicação entre ambas e não apenas ouvindo e vendo o que acontece". (Teixeira, 2007, p.19).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

O mediador, seja um trabalhador por conta de outrem ou independente, deve, antes de mais, a fim de manter a imparcialidade deve evitar identificar-se com a causa defendida por uma ou outra parte.

1.6.1.1 Atributos do mediador

Diante de um conflito, o mediador deve saber posicionar-se relativamente aos jogos de poder, às relações de força e às estratégias de influência utilizadas pelas partes nas negociações. A independência face ao litígio e aos litigantes faz parte da essência do papel do mediador (Frade, 2003).

Porém, a independência não é a única característica que um mediador deve possuir. Brown e Marriott (1999, p. 329), apresentamos em forma de organograma aqueles que, na sua perspectiva, devem ser os requisitos de um bom mediador.

Na base deve situar-se uma sólida aquisição de conhecimentos do mediador sobre a teoria e os princípios da mediação, o papel do mediador e os processos de gestão e resolução de conflitos através da negociação e mediação.

Indispensável é também a experiência no terreno, o que deve levar a que o mediador tenha a oportunidade de se exercitar através de exercícios simulados de mediação e contar com o acompanhamento dos respectivos formadores.

Ética e sensibilidade são os outros dois elementos de base de um mediador profissionalmente competente.

A capacidade que o mediador tem de intervir na vida dos litigantes e alterar o rumo da disputa exige que ele se conduza de forma eticamente responsável e, embora se deva distanciar o mais possível dos aspectos emocionais envolvidos, não deve ignorar os impactos que determinadas atitudes ou decisões podem implicar no plano emocional para as partes.

Seguem-se outras aptidões como a racionalidade, isto é, o poder de avaliar corretamente as diferentes dimensões do conflito; a empatia, enquanto capacidade de se identificar com os interesses de ambas as partes sem, contudo, deixar de manter a distância necessária ao desempenho da sua missão.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

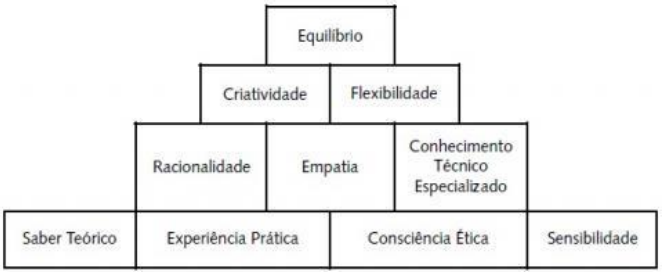


Figura 1. Elaboração própria a partir dos dados contidos em Brown e Marriot (1999, p.329)

Ainda no rol das aptidões, destacam-se o conhecimento técnico especializado que implica que o mediador seja alguém habilitado para compreender a questão principal do conflito (uma questão jurídica, uma questão médica ou tecnológica, por exemplo); e a criatividade e a flexibilidade, que possibilitam que o mediador vislumbre possíveis soluções para lá do que as partes, demasiado envolvidas e emocionalmente comprometidas, conseguem sugerir e que perceba as nuances por que passa o processo negocial, de modo a tirar o melhor partido dos contatos entre as partes.

Por fim, o equilíbrio, que é a qualidade mais crítica de um mediador, e que implica que ele seja capaz de manter uma posição equidistante face aos litigantes, a fim de não comprometer o sucesso das negociações (Brown e Marriott, 1999).

Neste contexto, é possível entender a atitude do mediador multiparcial como incentivo a uma Justiça mais humanizada. Através da empatia no estágio inicial do procedimento da mediação, com o propósito de criar vínculos de confiança entre mediados e mediadores, busca-se despertar o virtuosismo das relações entre os atores da mediação. Sendo que em cada sessão, com toda sua estrutura, o mediando será escutado de maneira especial, sem ser julgado e coagido a desempenhar determinadas atitudes.

Assim, o papel do mediador multiparcial em relação às partes, é de colaboração a fim de que estes construam caminhos com o propósito de autonomamente chegarem numa solução do problema, que seja adequada para todas as partes. Desse modo sublinha-se a emancipação, no sentido de que as expressões desta são promovidas pela incorporação de práticas e modelos não diretivos, voltados ao diálogo.

Destaca-se que mediar não significa celebrar acordo em que as partes fiquem com metade da solução. Não se faz essa estipulação por meio de lógica. A mediação vai além, pois busca atingir a subjetividade, a harmonia e o bem-estar coletivo.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Portanto, o que se deseja alcançar é a maior satisfação possível das partes, mesmo que custe abster-se de certos anseios em benefício da retomada do relacionamento possível com a outra parte do conflito.

O emprego dos métodos consensuais de solução de conflitos tem, recentemente, recebido grande estímulo tanto por parte dos especialistas sobre o assunto quanto do Poder Judiciário.

A utilização do diálogo como caminho para a solução de problemas se insere muito bem na sociedade contemporânea e, sobretudo, no contexto de sobrecarga do Poder Judiciário – a qual se verifica tanto do ponto de vista quantitativo quanto sob o prisma da complexidade dos litígios que a ele têm sido levados.

Entretanto, é importante chamar a atenção de que estes métodos não devem ser utilizados sem a adequada preparação e os profissionais que os aplicam, como quaisquer outros, necessitam de parâmetros éticos para nortear sua atuação, bem assim de supervisão apropriada, notadamente em respeito aos usuários de tais serviços.

O desrespeito a diretrizes éticas básicas, tais como a imparcialidade e o dever de zelar pelo equilíbrio de poder entre as partes, para ficar apenas em duas essenciais, bem assim a ausência de mecanismos institucionais claros a serem acionados quando houver uma atuação deficiente por parte de mediadores e conciliadores, colocam em xeque a validade e em risco a eficácia de qualquer programa de mediação ou conciliação.

Da mesma forma, para estimular a qualificação adequada dos mediadores, é importante reconhecer a necessidade de remuneração adequada para tais profissionais, quando estes atuam no setor privado, e a necessidade de uma adequação da capacitação ao tipo de conflito que se pretende resolver, seja para profissionais que integram os quadros do serviço público, seja para os que atuam no mercado.

A preparação para resolver conflitos de natureza familiar, por exemplo, é totalmente distinta daquela para resolver conflitos na seara empresarial, sendo ambas bastante diferenciadas daquela necessária para quem atua em conflitos envolvendo entes públicos.

Nesse passo, a mediação não é um mero acordo onde cada parte recebe metade da solução. Ela visa alcançar a subjetividade, a harmonia e o bem-estar coletivo, buscando a maior satisfação possível para ambas as partes. Contudo, os requisitos de um bom mediador vão além do conhecimento técnico, exigindo ética, sensibilidade, equilíbrio, empatia, criatividade e flexibilidade.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Portanto, a utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos, como a mediação, tem ganhado destaque, principalmente diante da sobrecarga do Poder Judiciário. No entanto, sublinha-se a necessidade de preparação adequada e a observância de parâmetros éticos por parte dos profissionais que atuam nesse campo. O desrespeito a tais diretrizes e a ausência de mecanismos institucionais para lidar com atuações inadequadas podem comprometer a eficácia desses programas.

1.6.2 As partes – Participação ativa

No contexto da mediação, a participação das partes assume uma dimensão singular e ativa, diferenciando-se significativamente de outros métodos de resolução de conflitos. Ao contrário de simplesmente optarem por um procedimento, as partes desempenham um papel central na busca pela solução do litígio.

A dinâmica competitiva cede lugar à cooperação, permitindo que posturas inflexíveis se transformem em possibilidades de solução, caracterizando a essência singular da mediação. Enquanto no sistema judicial e na arbitragem as partes podem ser representadas por advogados, na mediação essa representação não é viável. São elas mesmas que compreendem seus interesses, motivações por trás de suas posições e somente elas podem, de fato, alcançar uma resolução que as faça sentir-se integralmente parte do processo.

Quanto às pessoas coletivas públicas ou privadas, como autarquias locais, empresas e organizações, a parte mediada deve ser um indivíduo diretamente envolvido no conflito ou um representante com autoridade suficiente para tomar decisões pertinentes ao caso, desde que a legislação permita e o mediador considere essa possibilidade viável.

Construir uma solução pautada na satisfação mútua não implica ceder ao que o outro deseja, mas sim atuar de modo cooperativo, mantendo a assertividade em duplo sentido.

A ação colaborativa solicitada pela mediação convida as partes a pensarem, simultaneamente, em si mesmas e no outro e viabiliza a construção de acordos pautados no benefício mútuo.

1.6.3 O Advogado – Contributos jurídicos para a resolução de conflitos

Compete exclusivamente ao advogado promover ações em juízo, bem como elaborar defesas em nome de seus clientes.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Trata-se de uma função tradicional, que historicamente foi cometida a advocacia, postulado que só ao advogado advém o monopólio da assistência e de representação das partes, podendo ninguém postular em juízo, sem a anuência de um advogado, ao qual compete o exercício do *jus postulandi*.

A figura do advogado, portanto, é indispensável para a defesa dos clientes, quando estes buscam o Poder Judiciário para resolver algum conflito, possuindo o citado profissional, em suas mãos, instrumentos capazes de modificar a vida das pessoas.

Visto por outro ângulo, o papel do advogado na sociedade, vai além de postular em juízo ações junto aos poderes competentes ou defender às partes contratadas numa lide. Recai sobre este profissional a função também de viabilizar que tais conflitos não sejam levados aos Tribunais, procurando propor soluções mais rápidas, na medida do possível, aos problemas a si confiados, sempre buscando colocar em prática os meios conciliatórios que sanem futuras idas aos tribunais e consequente demora da solução efetiva dos casos.

Em soma a isto, o advogado possui em sua rotina forense e nos escritórios, tamanha facilidade de negociação e articulação para com os mais diversos assuntos que lhe são inteirados, evidenciando assim a mais uma atividade profissional, ou seja, a advocacia preventiva ou extrajudicial. Está pautada na busca da solução dos conflitos, antes que estes mesmos cheguem ao crivo do Poder Judiciário, priorizando até os aconselhamentos que evitem o enfrentamento do litígio em Tribunal.

Sendo de conhecimento universal que a formação jurídica é baseada na cultura do litígio. Os profissionais do direito são preparados pela Academia predominantemente para litigar. Vincado na cultura adversarial e do enfrentamento, os advogados costumeiramente não são treinados para ouvir, para dialogar, para identificar as prioridades e os reais interesses. São habituados a pensar que, necessariamente numa lide, haverá um ganhador e perdedor.

Diante do nosso entendimento, a formação jurídica, lamentavelmente, tem sido marcada por uma concentração excessiva nos aspectos litigiosos, caracterizando-se como uma das principais deficiências desse campo de estudo.

Contudo, é essencial reconhecer que a dinâmica mais expressiva nas profissões jurídicas contemporâneas está na atuação extrajudicial, abrangendo diversas dimensões.

Essa atuação extrajudicial pode ser compreendida de duas maneiras distintas: como atividades preventivas e como estratégias extrajudiciais para a resolução de conflitos.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

No primeiro cenário, a ênfase recai na prevenção de conflitos, buscando evitá-los antes mesmo de surgirem. Já no segundo, procura-se empregar meios alternativos ao processo judicial para solucionar conflitos já existentes ou com potencial de litigiosidade.

Esse domínio engloba práticas como mediações, negociações individuais ou coletivas, arbitragem, formulação de condições gerais para contratação e o desenvolvimento de normas extraestatais de conduta, tanto em relações internas quanto internacionais.

O advogado, como profissional especializado, desempenha um importante papel nesse contexto, oferecendo assessoria e consultoria indispensáveis.

Sua atuação vai além do que é estritamente determinado por mandamentos legais, uma vez que a crescente demanda por seus serviços provém de diversos setores, incluindo pessoas, empresas, entidades, grupos sociais e movimentos populares.

Diante desse vasto campo profissional é imperativo que os cursos jurídicos considerem o desenvolvimento de habilidades específicas, uma vez que a tendência é a crescente desjudicialização das atividades no âmbito jurídico. Essa transformação requer uma abordagem mais abrangente e adaptada às demandas contemporâneas, que ultrapassam os limites tradicionais do litígio judicial.

Na conciliação, por exemplo, os advogados mantêm a mesma postura antagônica que norteiam suas condutas nos processos judiciais, aos quais a conciliação está atrelada. Atuam como defensores dos interesses dos seus clientes e como seus porta-vozes.

Mantendo coerência com o cenário da conciliação, conforme descrito anteriormente, os advogados buscam obter a satisfação de um interesse imediato de seu cliente, independentemente do ônus que isso provoque na outra parte ou da possibilidade de a outra parte atender à demanda.

Enquanto que a prática da mediação, propõe-se uma mudança de paradigmas, tanto na postura das partes como na dos advogados (Cooley, 2001; Cárdenas, 2004). Como se pretende que sejam as partes as autoras da solução, transfere-se para elas a voz na mediação. Senta-se à mesa quem tem poder decisório, representando a própria voz.

A mediação requer que a representação por terceiro seja exceção. Quando a voz é transferida para os mediandos, também é preciso transferir para eles o conhecimento sobre a matéria mediada.

No cenário da mediação, sobre a pauta subjetiva somente os envolvidos têm o conhecimento. O especial conhecimento técnico sobre a pauta objetiva será buscado com

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

aqueles que o detêm – advogados ou outros técnicos – de forma a bem qualificar as soluções construídas pelos mediandos.

Para manter coerência com esse entendimento, os advogados passam de defensores a "assessores legais" ou *gatekeeper*, ao fazerem o "diagnóstico" do conflito apresentado perante a si, com o intuito de proporcionar uma compreensão mais abrangente ao seu cliente acerca das potenciais abordagens para a resolução, propondo orientações acerca das alternativas mais apropriadas, mediante a análise das vantagens relativas e das particularidades do caso em questão (Calheiros, 2014, p. 55).

Advogados também atuam como assessores técnicos no auxílio da escolha do mediador no âmbito privado; e como consultores, na identificação dos interesses e necessidades da outra parte, visando propor soluções de benefício e satisfação mútuos.

Uma profunda compreensão acerca do funcionamento intrínseco do procedimento de mediação constitui um elemento fundamental, uma vez que facultará ao profissional do direito a habilidade de explorar plenamente as oportunidades inerentes a essa forma de solução de controvérsias (Orlando, 2014, p. 78-86).

Essa e outras mudanças paradigmáticas que caracterizam a mediação são levadas ao conhecimento das partes, e de seus advogados, na pré-mediação – fase em que os pressupostos de participação no processo são apresentados. O entendimento acerca dos princípios e da ética que regem a mediação possibilita que partes e advogados identifiquem sua disponibilidade para atuarem segundo seus parâmetros.

Naturalmente, esta é a cultura da mediação. O advogado que dedicar-se a esta atividade terá que rever seus paradigmas, suas técnicas e passar por profunda transformação profissional e quiçá pessoal.

E aqueles que não resolverem dedicar-se a esta atividade terão a obrigação ética de explicar aos seus clientes que existe essa possibilidade de resolução de conflitos, como ela funciona, quais as suas vantagens, bem assim de orientá-los e assisti-los, colaborando com eles e com os mediadores, durante o processo de mediação.

Para que o emprego da mediação efetivamente se expanda e produza bons resultados é necessário que seja revisto o currículo mínimo dos cursos jurídicos, incluindo-se estas temáticas como conteúdo obrigatório, a nível teórico e prático.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Naturalmente, depende sobretudo dos professores de Direito e operadores jurídicos procurarem conhecer para depois aplicar as técnicas da mediação com a realização de mecanismos mais eficazes de acesso à resolução de conflitos.

Somos do entendimento que é de fundamental importância incentivar, cada vez mais, as instituições de ensino superior a incluírem em seus currículos básicos e obrigatórios, a disciplina de mediação como método consensual de prevenção e resolução de conflitos.

Sublinha-se que a carreira advocatícia traz ao advogado uma imensa base conceitual sobre a sociedade e os problemas que ela invoca, capacitando-o de tal forma a trabalhar com desenvoltura nos institutos de pacificação social extrajudiciais. Entretanto, necessita estar em contínua formação para conhecer e aprimorar o emprego das ferramentas de resolução alternativa de conflitos.

Na esfera dos processos autocompositivos, o advogado compartilha dos mesmos interesses que norteiam sua atuação nos procedimentos heterocompositivos. A busca por um desempenho exemplar para atender às necessidades do cliente e, por conseguinte, expandir sua clientela e conquistar reconhecimento profissional são metas constantes.

Contudo, frequentemente, ao se envolver em processos autocompositivos, os advogados encontram mediadores que "negligenciam" seus interesses, focando exclusivamente na consecução do acordo. Diante disso, os advogados tendem a resistir à mediação, sentindo-se desconsiderados, especialmente quando orientados a permanecerem em silêncio ou excluídos do processo.

A atuação do advogado em processos autocompositivos difere significativamente daquela em procedimentos heterocompositivos judiciais. Essa mudança de comportamento profissional decorre das características fundamentais da mediação, que estimula a troca de informações, auxilia na compreensão mútua das perspectivas, favorece a expressão clara de interesses e sentimentos não necessariamente tutelados pela ordem jurídica, e promove um diálogo focado na melhoria das relações futuras, em oposição à atribuição de culpa como nos processos heterocompositivos judiciais.

A função do advogado nesse contexto deve ser compreendida considerando as características peculiares dessa modalidade de resolução de conflitos, visando otimizar os resultados e satisfazer ambas as partes.

Por exemplo, se um advogado é informado por um mediador que não pode participar ativamente da mediação, pois o processo depende unicamente das partes, ou se lhe é sugerido

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

manter-se em silêncio, é natural que um profissional diligente reaja, buscando desafiar o mediador para garantir uma atuação eficiente e ser reconhecido como um profissional competente. Em cenários assim, um advogado empenhado, que busca ser percebido como diligente, não aceitará simplesmente permanecer calado durante uma conciliação ou mediação, o que poderia ser interpretado como uma falta de zelo por parte do cliente.

Ademais, o papel essencial do mediador é incentivar o advogado a desempenhar sua função de maneira que alcance os objetivos do cliente e, simultaneamente, seja reconhecido profissionalmente.

Assim, cabe ao mediador esclarecer o papel do advogado nos processos autocompositivos, destacando a importância desses profissionais na mediação ao apresentarem propostas que as partes, por si só, talvez não considerassem e ao garantirem que a parte não abra mão inadvertidamente de seus direitos.

Sendo importante ressaltar que o discurso do mediador deve estabelecer expectativas, indicando que *bons advogados são fundamentais para o processo de mediação ao apresentarem propostas e alternativas muitas vezes não vislumbradas pelos próprios clientes* (Vasconcelos, 2014, p. 44).

Em situações em que uma das partes não está representada por advogado (não sendo obrigatória a presença), e nenhum advogado é designado para ela, é imperativo tomar precauções para evitar desequilíbrios no processo. Ao zelar pela igualdade de todos perante a lei, o mediador, na condução da sessão, deve garantir que as partes recebam o que é devido e desfrutem de um processo justo, somente possível se atuarem em condições de igualdade.

Em síntese, torna-se imperativo apreender que o advogado exerce uma função irremovível na mediação, desempenhando as incumbências de conselheiro, negociador, e assegurando a estabilidade jurídica do procedimento. A participação diligente deste profissional revela-se importante para a consecução exitosa e eficaz deste método alternativo de dirimir conflitos.

1.7 TIPOLOGIA DA MEDIAÇÃO

Nas últimas décadas, a mediação tem passado por uma significativa evolução, impulsionada principalmente pela expansão das tecnologias digitais. Esta parte da tese dedica-se à análise da tipologia da mediação, explorando os modelos tradicionais e as práticas contemporâneas no âmbito digital.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Uma atenção particular é dada à Resolução de Litígios em Linha (RLL), que se destaca como uma progressão lógica da mediação no ambiente digital, fornecendo plataformas eletrônicas onde disputas são resolvidas sem a necessidade de interação física direta. A emergência da e-mediação, ou mediação eletrônica, emprega tecnologias de informação e comunicação para aprimorar a eficácia da mediação, permitindo interações seguras e eficientes entre mediadores e partes envolvidas, integralmente online.

Este processo foi acelerado pela pandemia de COVID-19, que evidenciou a urgência de métodos alternativos na resolução de conflitos, levando instituições judiciais e organizações de mediação a adaptarem-se rapidamente ao oferecimento de serviços online, essenciais para a manutenção da justiça e resolução de disputas durante períodos críticos.

Sublinha-se a relevância da mediação eletrônica sob a perspectiva da Agenda Digital Europeia sendo importante para compreender como as tecnologias digitais podem aprimorar a resolução de conflitos de forma mais eficiente.

Nos países como Espanha e Portugal, onde as comunidades estão cada vez mais digitalizadas, a e-mediação representa uma oportunidade na busca pela melhoria dos serviços de mediação, tornando-os mais acessíveis, rápidos e econômicos.

Nesse sentido, estamos diante da chance da integração da tecnologia na prática da mediação revolucionar o paradigma da resolução de conflitos e fortalecer os esforços de modernização da administração pública, alinhando-se às metas da Agenda Digital Europeia e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

1.7.1 A Mediação (Extra) Judicial

Numa sociedade cada vez mais judicializada e litigiosa, a mediação se torna uma forma de equidade em busca de soluções para os motins sociais. Uma sociedade baseada na democracia deve ser uma sociedade pacífica.

Segundo, Johan Galtung (2014) e Vicent Martínez Guzmán (2001) a paz é concebida num sentido triplo e complementar: a) como ausência de violência, b) como uma abordagem regulada, dialogada e concertada de conflitos múltiplos e onipresentes, e c) como uma expressão e um avanço renovado para a justiça social. Nestas três dimensões, a contribuição da mediação é, ou pode ser, assinalável.

Em qualquer sociedade, em especial nas democráticas, conflitos, tensões, litígios sempre estarão presentes, pois são inerentes à vida social.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ademais, a democracia é um sistema sociopolítico que permite lidar com confrontos de uma forma positiva, pacífica e participativa (o que Giménez chama de “os três Ps"), agindo-o a partir da liberdade e pluralismo, do enquadramento acordado e das suas possibilidades de mudança (Gimenéz, 2012).

Diferentemente das ditaduras, regimes não democráticos sustentam-se repressivamente na “paz dos cemitérios”, com a falsa “paz” dos silêncios forçados, do medo generalizado, se não do terror do Estado.

De igual modo, ao tratar de democracia, enquanto estado democrático de direito, Giménez chama-o de um sistema de regulação da vida sociopolítica, baseado no império da lei, em regras constitucionais e em pactos internacionais sobre direitos. Devido ao seu forte caráter endoformativo (educação a partir da experiência vivida), a mediação pode contribuir para a expansão do que o autor chama de “cultura cívica do conflito” (Giménez, 2012).

Portanto, a democracia pode ser fortalecida pela cultura da mediação, ao assumir sua parcela de compromisso decisivo para a paz, não apenas porque implica na não violência, mas também porque auxilia na gestão do conflito de modo participativo e pacificador, características distintivas de todo sistema democrático.

Assim a mediação é um mecanismo de *peacebuilder* empenhado na justiça social (justiça distributiva e retributiva, justiça comunitária e indígena, ou justiça restaurativa e transacional).

Por sua vez, a mediação por ser considerada um sistema de gestão de conflitos, as suas contribuições específicas são múltiplas e relativas. Existindo a par de outras formas de gerir conflitos como o sistema judicial, a arbitragem, a conciliação e outras fórmulas em diferentes povos e culturas (Giménez, 2019)

Na opinião da jurista latina Martha Schmidt,[15] nenhum sistema de justiça no mundo tem condições de responder, com qualidade, eficiência e em tempo razoável, à demanda crescente de Justiça, sem um sistema de solução amigável de conflitos.

Com as evidências apontadas no seu estudo, a jurista defende que a relevância da mediação está não apenas no emprego de habilidades diplomáticas para resolução, mas também na prevenção de conflitos.

[15] Em 2012, a jurista Martha Schmidt comparou o emprego da Mediação em diversos países, apontou os índices de efetividade de casos concluídos, por exemplo no Canadá com o emprego da mediação (7%), apontou registros de casos em que a mediação foi realizada remotamente, por telefone ou por videoconferência na Europa. Destacou a relevância da mediação comunitária e a tradição da harmonia na prevenção de judicialização em tribunais de muitos casos, na cultura oriental chinesa. Fonte: www.enamat.jus.br/?p=6693 (Consultado em 03/05/2024).

Nesse sentido, acredita que litígios com pedidos de indenização por dano imaterial (cível), dispensa por justa causa (trabalho) e em *hard cases*, em que se discute a prevalência dos valores de Justiça *versus* Segurança ou situação assemelhada, são considerados geralmente elegíveis para a mediação, sem prejuízo de outras escolhas.

Extrai-se do preâmbulo[16] da Constituição espanhola o desejo de estabelecer uma sociedade democrática avançada, e colaborar no fortalecimento das relações pacíficas e de eficaz cooperação entre todos os povos da Terra[17].

Entendemos que uma sociedade democrática evoluída se constrói através das relações humanas em estado de paz. E a paz não se sustenta nas relações jurídicas conflituosas. E que a solução das controvérsias por intermédio do Poder Judiciário seja apenas o caminho estatal.

Nesse sentido, o fortalecimento das relações pacíficas, em uma sociedade democrática avançada, pode ser trabalhado incentivando a utilização de caminhos alternativos exercidos pela própria cidadania, como a mediação. Exemplos encontrados nos sindicatos, nas universidades, nas organizações não-governamentais, nas instituições religiosas e educacionais.

Nesta altura deste trabalho, convém alinhar o nosso entendimento ao de Giménez (2020, p. 143) sobre a importância de que temos a consciência de que a mediação não é o único caminho, nem o mais importante, mas uma das vias de reforço da democracia.

De igual modo, não procuramos idealizar a mediação ou de apresentar como uma panaceia, mas de conhecer e aceitar suas limitações decorrentes da sua natureza, princípios, funções ou escalas.

Ademais, procuramos promovê-la não apenas no sentido de incentivar o diálogo direto e a negociação entre as pessoas, mas sim como meio de reforço da democracia, ao contribuir com outras formas de construção da paz e da justiça.

Sobre a responsabilidade exclusiva do Poder Judiciário na busca de soluções de conflitos, Coelho (2020) afirma que é necessário modificar a cultura de exigir que apenas o Estado tenha o monopólio de permitir o acesso à Justiça.

Neste momento histórico em que o mundo se encontra num período pós pandemia e a acompanhar os principais líderes das ditas potências mundiais em busca de centralizar mais poderes, interferindo diretamente no cenário geopolítico global. A mediação tem ganhado cada

[16] Entendemos que o preâmbulo representa a essência orientadora por excelência na carta de propósitos e intenções, sendo esse pacto de cidadania a base da Constituição.
[17] Tradução do texto de la Constitución Española traduzido em 10 idiomas, editado pela Junta de Castilla y León. Texto original: *Establecer una sociedad democrática avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra*.

vez mais espaço nas discussões sobre litigiosidade, seja no patamar dos grandes chefes de estado, seja no âmbito da sociedade.

1.7.1.1 Modelos e finalidades da Mediação

Durante décadas, vários institutos, centros de investigação e escolas para a paz e cátedras da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura têm apoiado atividades de mediação internacionais e nacionais com metodologias participativas de resolução de conflitos, com mediadores profissionais de renome internacional como Sara Cobb[18] (modelo circular-normativo), Jonh Paul Lederach[19](modelo transformativo) e Roger Mac Ginty[20], para citar apenas alguns exemplos entre muitos outros, que têm mediado situações de conflito na ex-Iugoslávia, África do Sul ou Nepal (Toledo & Facchini, 2017).

1.7.1.1.1 O modelo de Harvard

O primeiro movimento de teorização começa entre o final da década de 1960 e início da década de 70 na Universidade Harvard, quando especialistas ligados à faculdade de Direito começaram a estudar e implementar técnicas de negociação, utilizando uma terceira pessoa como elemento facilitador no andamento das tratativas.

Este modelo, desenvolvido na Escola de Direito da Universidade de Havard, tem origem no contexto empresarial e posteriormente aplicado no contexto familiar. Sustentado no

[18] Doutora em Comunicação pela Massachusetts University e professora da Escola de Análise e Resolução de Conflitos da George Mason University (Fairfax – VA – EUA). É responsável por desenvolver e impulsionar um dos modelos mais conhecidos da mediação, o Circular-Narrativo. Neste modelo, são valorizadas as histórias que são expostas por cada parte, valendo-se de três critérios: a coerência nas relações estabelecidas entre as partes; o encerramento narrativo, formado pela plenitude da narrativa e pela ressonância cultural; e, por fim, a interdependência narrativa, a fim de proporcionar a justificativa racional ao relato construído. Para Sara Cobb, em qualquer conflito, a comunicação representa a arquitetura da vida social, de modo que, através da descrição do passado, torna-se possível a elaboração de um futuro diferente, com novas opções.

[19] O autor iniciou sua carreira em instituições de mediação de conflito ligadas a associações religiosas das quais pertencia. A partir dos anos 1990, passou a se dedicar à carreira acadêmica, mas o seu trabalho prático exercido previamente atribuiu características peculiares à sua obra. Ele, de modo geral, estabeleceu padrões para que os peacebuilders sejam capazes de assimilar a realidade local que comporta e, muitas vezes, sustenta o conflito e propor mecanismos que sejam capazes de transformar a situação (Modelo transformação de conflitos). Lederach acredita que, para que a reconciliação ocorra, cabe identificar as relações de interdependência entre as partes e reconhecê-la como um espaço social no qual percepções e sentimentos possam ser compartilhados e transformados em relacionamentos futuros sustentáveis. Sem esse avanço inicial, torna-se inviável qualquer tentativa de construção de paz diante da coexistência futura quase que essencial entre as partes.

[20] Roger Mac Ginty atua em pesquisas relacionadas a processos de paz, violência política e respostas locais a intervenções internacionais de suporte à paz. Conduziu pesquisas de campo em nações que passaram por conflitos civis, incluindo alguns países que receberam intervenções por parte das Nações Unidas, como Bósnia-Herzegovina, Uganda e Líbano. Por pertencer ao segundo movimento de estudos, década de 2000, que consideram o local na construção da paz, as influências que conduzem as reflexões do autor são relacionadas ao debate acerca da emancipação e da autonomia das regiões em conflito, propondo uma crítica às formas dominantes de manutenção e construção da paz. Sua inovação no estudo do conflito foi em adotar o hibridismo como lente analítica para a investigação de processos de construção da paz.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

relacionamento interpessoal, nomeadamente na comunicação, a sua eficácia depende do recurso da negociação (Fisher, Ury & Patton, 2005).

Neste modelo de mediação o mediador conduz de forma neutral, ou seja, não lhe compete negociar em nome das partes, atua de modo a oferecer um ambiente favorável para que as partes encontrem as melhores alternativas de acordo, pois o objetivo principal é a formalização do acordo.

O modelo da Escola de Harvard tende a focalizar questões mais superficiais dos conflitos e buscar soluções práticas. Desse modo, privilegia o que denomina 'posições' das partes (Nazareth, 2009, p.28). As questões de ordem subjetivas e emocionais não são levadas em consideração. É o modelo que mais se assemelha ao modelo de conciliação.

Porém, é importante estabelecer as diferenças entre aquele que assume a mediação e o que aponta para a conciliação e, o mediador exerce a função de ajudar as partes a reconstruírem simbolicamente a relação conflituosa, enquanto o conciliador exerce a função de negociador do litígio, reduzindo a relação conflituosa a uma mercadoria (Warat, 2001, 79-80).

As principais características do modelo de Harvard é a informação verbal, o que se aproxima da *práxis* da conciliação. Sendo a diferença sustentada no fato do mediador não influenciar e nem interferir com sugestões.

Para a Isoldi (2016, p. 113), *a mediação harvardiana pauta-se pelos princípios da negociação colaborativa: separar as pessoas dos problemas, focar nos interesses e não nas posições, criar opções de ganhos mútuos e utilizar critérios objetivos*.

Sendo o conflito o objeto, o acordo o objetivo, presume-se que as partes têm motivos para fazer acordo, sendo capazes de pensar racionalmente, deixando de lado as emoções, bem como enxergar o problema com clareza e reconhecer um resultado equitativo e aceitável.

Outra característica do modelo de Harvard é o tempo, pois, o mediador é responsável por gerir o tempo e organizá-o em várias sessões, prolongando-o conforme a necessidade das diversas circunstâncias.

De acordo com este modelo, a comunicação é entendida no sentido linear. A ação é concentrada na oralidade e seu procedimento pautado no estabelecimento de regras; na identificação das questões em causa; na sua reformulação; na proposta de alternativas e na formalização do termo de acordo.

Atuando como facilitador da comunicação, o mediador assume uma postura neutral. Este modelo releva as causas do conflito, ignora os motivos que o originaram e a forma como evolui

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

no tempo. Não há preocupação com a relação existente entre as partes nem tão pouco com a transformação dessa relação.

O objetivo do *Modelo de Harvard* centra-se na busca do acordo e para atingir este objetivo recorre a técnicas que se aplicam, geralmente, em negociações comerciais e nas controvérsias que delas derivam. Quando o conflito tem origem dentro do ambiente corporativo, por dificuldades de comunicação, a tarefa do mediador consiste em ouvir e fazer com que as partes se ouçam entre si, para que ultrapassem a situação incongruente em que se encontram.

A partir desta experiência, os estudiosos identificaram, entretanto, muitas negociações mal sucedidas, em função de que o presente modelo linear afasta as questões emocionais e relacionais do processo de mediação. Este modelo não está centrado nas partes, ou na relação que existe entre elas, mas sim no acordo que pode ser produzido.

1.7.1.1.2 O Modelo Transformativo

Ao contrário do que acontece com o modelo da Escola de Harvard, este modelo, criado por Bush e Folger (1996), teóricos de duas áreas científicas diferentes –a da comunicação e a da negociação, é centrado nas novas teorias comunicativas e na relação interpessoal.

O modelo transformativo privilegia as partes conflitantes, e não mais o conflito (como no modelo harvardiano). Por consequência, através de um trabalho que contempla os interesses e as necessidades das partes, visa situar o acordo como uma possibilidade não só de melhoria das condições, mas também do estado afetivo e psíquico do(s) conflitante(s).

Munuera Gómez (2007, p. 88) compara o modelo transformativo com o modelo introduzido por Harvard, enquanto este *baseia-se na busca dos interesses subjacentes, tem o paradigma na simplicidade, com uma concepção estruturalista. Seu objetivo é alcançar acordos, reduzindo as diferenças e aumentando as semelhanças, valores, interesses, etc., sem propor mudanças nas relações*.

Já o modelo transformador de Bush e Folger (1994) *é do tipo relacional a partir do paradigma da complexidade, embora algumas de suas técnicas sejam aplicadas de maneira individualista, ainda assim, produzem modificações na relação (...) incorpora os preceitos da comunicação humana ao mesmo tempo que incorpora a circularidade. (...) Seu objetivo é modificar a relação entre as partes a partir do empowerment, potencializando o protagonismo das mesmas.*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A mediação transformativa pretende auxiliar as pessoas a (re)tomar consciência das suas qualidades, das suas necessidades e das suas capacidades (de escolha e decisão) que, em virtude do conflito (ou por outras razões anteriores), haviam deixado de reconhecer (ou desconheciam) em si mesmas e no outro.

A intenção dos criadores deste modelo foi de auxiliar as partes em conflito a reconhecer em si mesmas e no(s) outro(s), as limitações e necessidades, as possibilidades e capacidades de escolher outro caminho e decidir como continuar a viver em relacionamento.

Cabe realçar, neste modelo, o enfoque transformativo de que se reveste, já que o melhoramento não só das condições, mas também do relacionamento e ainda do ser e do estar das próprias partes é procurado. Está bem manifesta a preocupação com o relacionamento interpessoal, inter e intragrupal.

Na mediação transformativa, só se reconhece que o êxito foi alcançado quando as partes como pessoas, mudam para melhor, muito em função do que ocorreu durante o processo de mediação.

Apoiado nos novos modelos comunicacionais e está centrado na relação interpessoal. Parte de uma concepção de causalidade circular do conflito, a qual pode levar a um feedback que contribui para a sua melhoria, articulando-se com um *feedforward* que abre porta a ações futuras.

Não há uma relação linear entre causa e efeito do conflito. Tem por objetivo modificar a relação entre as partes, não importando se chegam ou não a um acordo. Não é a resolução do conflito que interessa, antes se procura propiciar a transformação relacional.

O mediador no modelo transformativo aparece como ator coadjuvante do processo. Recorre a técnicas de negociação para facilitar o diálogo entre as partes, e cabe a ela decidir ou não, autonomamente, a (re)construção da relação, a capacitação para a decisão.

O mediador assume, então, o papel de capacitador, mas a solução está por conta das partes que se encontram em situação de conflituosidade (Lima, Fagundes & Pinto, 2007).

Os objetivos deste modelo são a capacitação dos indivíduos envolvidos no conflito e o reconhecimento recíproco de ambas as partes.

Isoldi (2016, p. 114) *afirma que a Transformação centrada nas relações humanas, com base na revalorização das pessoas (fortalecimento e autodeterminação) e no reconhecimento do outro como co-protagonista do conflito (alteridade).* Seu objeto é a relação, o objetivo é a transformação e considera a importância do passado e seu reflexo no presente.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

O conflito é a oportunidade de crescimento e mudança. Presume que as partes têm condições de construir com o mediador uma direção a seguir, que compreendem com o coração, trabalhando as emoções, mesmo quando não enxergam o problema com clareza e objetividade.

1.7.1.1.3 O Modelo Circular-Narrativo

A terceira vertente refere-se ao Modelo Circular Narrativo, uma abordagem enriquecida pelas contribuições da teoria narrativa, cibernética, comunicação e teoria geral dos sistemas. Fundamenta-se na ampliação das disparidades, na legitimação das individualidades, na transformação de significados e na configuração de contextos.

Seu escopo abrange a dinâmica relacional e a consecução de acordos, destacando-se pelo propósito centrado no acordo com ênfase na comunicação e interação entre as partes.

O conflito é concebido como uma estrutura discursiva narrativa, pressupondo que as partes possuem a capacidade de construir uma narrativa alternativa, delineando uma nova realidade para a situação (Isoldi, 2016, p. 114).

Desenvolvido também em Harvard por Sara Cobb, o Modelo Circular Narrativo privilegia a comunicação como elemento central, considerando-a de forma abrangente, englobando as pessoas em conflito, a mensagem transmitida, elementos verbais (conteúdo) e para-verbais (corporais, gestuais, etc.).

O objetivo desse modelo é estimular a reflexão, proporcionando um novo significado para a história e o conflito, permitindo que as partes se relacionem de maneira diferente, alterem o discurso e alcancem um entendimento (que, neste caso, não é necessariamente uma meta fundamental).

Através do Modelo Circular Narrativo, a mediação adquire indiscutivelmente características transdisciplinares, integrando conhecimentos de áreas como Direito, Comunicação, Psicologia, Sociologia, Administração de Empresas, entre outras.

A finalidade é unir informações de diversas áreas para uma compreensão mais profunda do ser humano, de suas formas de se relacionar e de se comunicar.

Neste modelo, cada indivíduo é convidado a ver sua própria história sob diferentes perspectivas, vivenciando as experiências do outro.

Segundo Luiz Antunes Caetano (2002, p. 109), o modelo de Sara Cobb destaca-se pela emergência da unidade nas relações estabelecidas entre as partes a partir do cruzamento das narrativas construídas pelos envolvidos em conflito.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Assim como qualquer outro modelo, o Modelo Circular Narrativo possui pressupostos teóricos que são fundamentais para sustentar o processo metodológico e orientar a prática profissional.

Enquanto o Modelo de Harvard adota o paradigma da simplicidade e o Modelo Transformativo abraça o da complexidade, o Modelo Circular Narrativo fundamenta-se nas teorias pós-estruturalistas da narrativa. Seu objetivo é a (re)formulação da história vivida por cada uma das partes, a descentralização do sujeito e a exploração de diferentes abordagens.

Neste modelo, a escuta atenta das histórias dos sujeitos é o ponto de partida, cabendo ao mediador criar condições para que isso ocorra de maneira construtiva: ajudando o indivíduo a superar medos, orientando-o, estimulando-o para que assuma atitudes positivas na resolução do conflito.

O mediador se envolve na comunicação com as partes, aproximando-se delas e demonstrando disponibilidade para experimentar diferentes perspectivas sobre o problema que originou o conflito.

Mais do que isso, incentiva-se o indivíduo a assumir os papéis dos outros, a se colocar no lugar deles e a agir de acordo com essas diferentes perspectivas ao longo do processo que levou ao surgimento do conflito, parando em cada etapa e procurando compreender as causas subjacentes. Dessa forma, estabelece-se a circularidade, fortalece-se a relação e compreende-se a dinâmica causa/efeito.

Com base na perspectiva da circularidade, envolvente das diversos fatores contemplados – o indivíduo na complexidade do seu ser e na interação com o(s) outro(s), com a passagem do tempo, com a diversidade do(s) espaço(s) em que se integra– que ajuda a (re)construir momentos, (re)planificar contextos, (re)interpretar histórias, como já houve oportunidade de referir, o mediador cria condições que facilitam ao sujeito em conflito a (re)construção de histórias e, ainda, a narração de outras que se encontram 'fechadas' na sua mente. A função do mediador é, pois, a de permitir (...) *a la persona aprender a percibir, a reflexionar y a actuar con relación a su problema, fortaleciéndola y dándole seguridad, este ejercicio aporta un apoyo desconocido hasta ese momento* (Gómez, 2007, p. 88).

Por conseguinte, não há que se falar em um modelo ultrapassado em contrapartida a um modelo moderno; nem mesmo que existe um modelo melhor ou superior a outro. Todos são atuais e todos podem ser aplicados e convivem harmonicamente.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Na verdade, o que define qual o modelo mais adequado é o tipo de conflito a ser mediado, o contexto em que será realizada a mediação, as partes envolvidas e sua relação interpessoal, bem como o próprio estilo do mediador.

A mediação espalhou-se para diversos países como: Canadá, França, Argentina, Portugal, Espanha e Inglaterra, o que a fez tomar distintas formas e procedimentos, uma vez que ela pode ser adaptada de acordo com o contexto econômico, social e jurídico de cada país (Lima & Almeida, 2010, p. 83).

Acredita-se, por exemplo, que o Modelo de Harvard pode ser mais adequado para conflitos empresariais ou que envolvam pessoas coletivas.

Enquanto o Modelo Transformativo é recomendado para todos os casos em que estão muito envolvidas as relações interpessoais, como os conflitos familiares. E o Modelo Circular-Narrativo tem a vantagem de sua grande aplicabilidade, uma vez que está centrado tanto nas relações, quanto nos acordos.

Nesse sentido, alguns estudiosos, a exemplo de Adolfo Braga Neto (2007), entendem que o mediador trabalha com uma "caixa de ferramentas", que estão a sua disposição e são por ele escolhidas, de acordo com as possibilidades, habilidades e necessidades das pessoas e do conflito.

A condensação deste instrumental teórico diversificado sobre os distintos modelos de mediação garantiu a este processo polivalência, ao ponto de caracterizá-lo como um método capaz de adequar-se e ser utilizado nos mais variados contextos, nos quais seu emprego se faça preciso ou interessante para solução pacífica de conflitos.

A mediação, embora por vezes percebida como uma abordagem de resolução de conflitos de escala micro, revela-se frequentemente essencial para lidar com questões que transcendem os limites individuais, alcançando impactos em níveis amplos, como municípios inteiros, políticas públicas específicas, países individuais ou até mesmo múltiplos países[21].

Exemplifica-se tal amplitude observando casos de mediação na Irlanda, África do Sul, ex-Iugoslávia e, notavelmente, na própria Espanha, especialmente no contexto da gestão dos conflitos de violência e paz no País Basco (Rocca, 2013).

[21] A análise da mediação em contextos tão abrangentes requer uma revisão detalhada da literatura especializada e documentação relevante, destacando-se o Anuário CEIPAZ como fonte abrangente e consolidada. Um exemplo notável é o volume intitulado "Hacer la Paz. La comunidad de Sant'Egidio en los Escenarios Internacionales" (Rocca, 2013), que oferece uma valiosa contribuição para a compreensão dos mecanismos de mediação em contextos internacionais complexos. O destaca a importância da Comunidade de Sant'Égidio e suas intervenções no cenário internacional, enriquecendo o debate acadêmico sobre a eficácia e a relevância da mediação em situações de grande envergadura.

Enquanto no período pandêmico a Organização Mundial da Saúde (OMS) procurou agir como o terceiro elemento[22], já na invasão Russa ao território Ucraniano "candidataram-se" diversos líderes mundiais em exercer o papel de mediador (Dias, 2022, 45-70).

Nestes dois cenários atuais, exemplifica-se o emprego da mediação extrajudicial que é exercida fora do âmbito judicial, ou seja, distantes dos Tribunais e gabinetes de juízes.

A mediação extrajudicial, ao contrário da judicial, desenvolve os conceitos de voluntariedade e de autonomia de vontade. Nela as partes inicialmente são informadas que a qualquer momento, ambas podem abandonar a mediação, na mediação extrajudicial as partes procuram autonomamente a solução, dependendo assim da aceitação de ambas para ocorrer.

Na mediação judicial, o juiz designa a audiência de mediação, não contando com a iniciativa prévia das partes. Nesse sentido, segundo Perla Cruz (2022)[23]:

> "A mediação extrajudicial deve ser buscada espontaneamente pelas partes que estão envolvidas no problema e que não conseguem resolvê-lo. Dessa forma, o mediador, com técnicas de pacificação, facilitará o diálogo para que as partes envolvidas no conflito evidenciem esforços para encontrar solução ao impasse – assim preserva os relacionamentos que precisam ser mantidos. Já na mediação judicial quem realiza as audiências é um mediador indicado pelo tribunal, ou seja, o juiz é quem designa, não estando este condicionado a uma prévia aceitação das partes".

Ao explorarmos os modelos de mediação (extra)judicial, torna-se evidente a sua importância na resolução de conflitos, proporcionando uma alternativa eficaz e colaborativa ao tradicional litígio judicial.

Modelos como a mediação facilitativa, avaliativa e transformadora demonstram a versatilidade dessa abordagem, permitindo adaptações conforme as necessidades e natureza específica de cada conflito. A utilização desses modelos tem se mostrado não apenas eficiente na busca por soluções consensuais, mas também promissora na promoção de diálogo construtivo e na preservação de relacionamentos.

[22] A Organização Mundial da Saúde (OMS) foi fundada em 1948 com o mandato de atuar como autoridade de direção e coordenação do trabalho internacional no domínio da saúde. Conta com 194 Estados membros, em seis regiões, e com mais de 150 gabinetes, e trabalha para melhorar a saúde de todos, em todo o mundo. Fonte: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/pandemic-treaty/ (Consultado em 03/05/2024).

[23] Entrevista de Perla Cruz em ttp://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI257520,11049-Entenda+a+diferenca+entre+mediacao+Judicial+e+Extrajudicial (Consultado em 03/05/2024).

Entretanto, nunca é demais salientar que os meios autocompositivos não são a solução para a plenitude dos entraves existentes e vivenciados pelo Poder Judiciário. Sua aplicação é restrita a determinadas espécies de conflito.

Nesse sentido, a mediação[24] é indicada para os casos em que as partes em litígio tenham uma relação mais intensa e prolongada, de modo que o mediador tem o desafio de reaproximar as partes, e não de propor um acordo (Fisher, Ury e Patton, 2005).

1.7.2 Resolução de Litígios em Linha (RLL)

Com as interações humanas cada vez mais dependentes das ferramentas eletrônicas, seja para facilitar na comunicação entre as pessoas, seja nas relações comerciais e prestações de serviços. Neste cenário, os conflitos nascidos das relações humanas no ambiente virtual, já não são tutelados exclusivamente pelo meio físico ou não virtual dos tribunais judiciais.

O conceito conhecido como *Online Dispute Resolution* (ODR) também denominado por Resolução de Litígios em Linha (RLL) ou Resolução de Disputas Online (RDO), refere-se ao uso das Alternative Dispute Resolution (ADR) ou Meios Extrajudiciais de Solução de Conflitos (Mesc) através de profissionais especializados com a utilização da tecnologia em ambientes virtuais.

Enquanto as ADRs são empregadas invariavelmente com a presença física das partes, visando a gestão de conflitos em ambiente não virtual (assíncrono ou offline). As técnicas e ferramentas de ODR são utilizadas desde a sua concepção para a solução de conflitos em ambiente virtual (síncrono ou online).

Nesse sentido, o que era objetivo nos modelos das ADRs, ou seja, de facilitar o acesso à justiça e propiciar a solução dos conflitos mais célere e eficiente, com incremento da tecnologia as ADRs modernizaram-se sob formas de ODRs, como a negociação online, a mediação online e a arbitragem online.

Inicialmente o ordenamento jurídico da União Europeia, consubstanciado no artigo 169.º, n.º 1, e n.º 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), estabeleceu que a União tem como propósito contribuir para assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores através de medidas adotadas, nomeadamente, as relativas à

[24] Sublinha-se que a distinção entre mediação e conciliação é sutil, ambas pressupõem a intervenção de um terceiro imparcial. Em ambas são utilizadas técnicas específicas para obter a solução do conflito, a exemplo da BATNA – Best Alternative to a Negociated Agreement. Essa técnica é largamente difundida em diversos cursos e obras por Roger Fisher e William Ury, professores de Harvard Law School.

aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

De igual modo, o artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que as políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores.

Já nos termos do artigo 26.º, n.º 2, do TFUE, é previsto a limitação do mercado interno, este compreendido num espaço sem fronteiras internas no qual é assegurada a livre circulação de mercadorias e serviços.

A fim de incentivar as relações de consumo na dimensão digital, a UE reconheceu a relevância do acesso a meios simples, eficazes, céleres e econômicos de resolução dos litígios decorrentes das relações comerciais ou da prestação de serviços em linha. Este aspecto assume especial importância quando os consumidores fazem compras além-fronteiras.

Ainda, ao abrigo da legislação europeia, apresenta-se a Diretiva n.º 2013/11/UE dispõe sobre a resolução alternativa de litígios entre comerciantes e consumidores e mais adiante com o Regulamento (UE) n.º 524/2013 do Parlamento Europeu e Conselho que dispõe sobre a resolução de litígios de consumo em linha.

Destaca-se que a União Europeia (UE) adota uma política de incentivo na utilização por parte dos seus cidadãos dos mecanismos de resolução alternativa de litígios (RLL). Estes mecanismos são utilizados por organismos extrajudiciais independentes, como conciliadores, mediadores, árbitros, provedores e comissões de resolução de litígios.

Tais organismos facilitam a comunicação entre o comerciante/prestador de serviço e o consumidor/tomador do serviço com o objetivo de ajudá-los a encontrar uma solução para o litígio. De modo que podem igualmente propor, ou mesmo impor, uma solução conforme a especificidade da causa, aplicando-se a espécie de RLL mais adequada.

A UE estabelece critérios rigorosos a fim de que estes organismos de resolução alternativa de litígios comprometam-se em garantir com que o litígio seja tratado com transparência, de forma eficaz, independente e justa. Por exemplo, o consumidor, que mora num dos 26 Estados da UE, pode recorrer a estes organismos para resolver os litígios contratuais que possa ter com um comerciante estabelecido na UE, pois independente do Estado membro em que esteja, estão sujeitos às regras previstas nesta Diretiva cujos seus efeitos vinculam-se todos os Estados Membros.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Regra geral, os organismos levam em média de 90 dias para se chegar a um resultado e, na sua maioria, intervêm de forma gratuita ou mediante uma pequena remuneração.

Nesse sentido, problemas com produtos comprados ou serviços contratados em linha, no caso do vendedor ou prestador do serviço se recusar a reparar ou reembolsar, por exemplo, é possível apresentar reclamação em linha nas plataformas eletrónicas de resolução de litígios em linha (RLL).

A União Europeia tem incentivado o emprego da resolução alternativa de litígios como sendo uma solução simples e barata que evita ter de recorrer aos tribunais. No interesse de garantir a transparência, promove sua utilização dentro do seu espaço geográfico, divulgando informações oficiais em sítio eletrônico.

Neste sítio eletrónico, ao mesmo tempo que incentiva os leitores a utilizarem a resolução de litígios em linha da UE, em circunstâncias de litígio com um comerciante de outro país da UE relacionado com produtos ou serviços adquiridos em linha, também tem a missão de divulgar informações sobre regra e procedimentos que estão disponíveis em todas os idiomas falados na UE[25].

1.7.2.1 E-Mediação (Mediação eletrônica)

É no cenário virtual, considerada uma espécie dos métodos de Resolução de Litígios em Linha e estruturada num sistema informático no qual um terceiro imparcial (mediador) atua na facilitação da comunicação entre as partes, está a definição de Mediação online (e-mediation).

Desenvolvida em ambiente virtual através de videoconferência ou de trocas de mensagens via SMS ou e-mail, a mediação online tem sido uma ferramenta eficaz nas resoluções de conflitos de natureza consumerista, nomeadamente nas transações comerciais realizadas pela internet (e-commerce).

Nomeadamente em Portugal e na Espanha os meios de RLL são disponibilizados em plataformas online públicas e privadas que oferecem serviços de modo efetivo, com o propósito de se trabalhar resoluções de litígios em linha.

A resolução de litígios *on-line* (ODR) pode ocorrer total ou parcialmente on-line e diz respeito a dois tipos de disputas: aquelas que surgem no ciberespaço e as que surgem *off-line*,

[25] É no ambiente virtual que a UE tem apostado na divulgação da informação e no incentivo da RLL de problemas relacionados à compra de produtos ou serviços prestados no ambiente virtual. Fonte: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.consumer.rights#inline-nav-2 (Consultado em 03/05/2024).

podendo valer-se de mecanismos tradicionais de solução de conflitos, como a negociação, a mediação e a arbitragem (Goodman, 2003).

A mediação digital, assim como todas as demais formas de resolução de disputas assistidas por tecnologia, não é apenas um análogo processo do que ocorre na mediação tradicional face a face. Existem mudanças na natureza, na interação e nas habilidades necessárias para gerenciar a comunicação e a informação de troca, que podem ter um impacto sobre as partes e o mediador (Rainey, 2014, p. 55).

Conforme o seguido pela *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL)[26], uma plataforma ODR é um sistema para gerar envio, recebimento, armazenamento, troca ou processamento de comunicações usadas na resolução de disputas on-line, entendendo-se, assim, que qualquer procedimento de solução de controvérsia em que um Webbased é utilizado pode ser enquadrado como ODR (Philippe, 2014, p. 59).

O conceito de mediação no meio digital não se distingue do modelo tradicional, porém, passa existir um quarto sujeito (Rabinovich-Einy, 2006) ou uma quarta parte (Rainey, 2014) – que por não se tratar de pessoa singular ou coletiva - preferimos denominar de "quarto elemento", que é a tecnologia. Sendo necessário adaptar as concepções e os princípios da mediação a um ambiente digital, a fim de que o mediador possa conduzir o processo com mais este novo elemento.

O sistema ODR é aquele que permite às partes resolverem seus conflitos pelo uso da tecnologia (Raymond & Shackelford, 2013); logo, independentemente do mecanismo realizado e desde que a tecnologia da informação seja utilizada, o serviço oferecido para a solução de controvérsias é considerado ODR.

Na essência, o que é relevante, é o emprego da tecnologia não apenas para armazenamento de dados, mas também para a solução de uma controvérsia. Nesse sentido, se na mediação for utilizada tecnologia de informação, ainda que o procedimento não tenha sido conduzido exclusivamente online, pode-se considerar uma mediação digital, sendo seus procedimentos chamados ODR.

Vê-se que a acepção da mediação não se altera no meio digital. Contudo, havendo um quarto elemento – a tecnologia – modificando a forma como as pessoas se comunicam, há,

[26] A UNCITRAL trata-se da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional é um órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU responsável por ajudar a facilitar o comércio e o investimento internacional. Fonte: https://uncitral.un.org/en/about (Consultado em 03/05/2024).

necessariamente, uma mudança na sua atividade, que vai exigir uma nova interação entre os sujeitos envolvidos – partes e mediadores (Pinto da Costa, 2021, p. 371).

Reconhecidamente, o grande benefício da mediação on-line é o encurtamento das distâncias (Hang, 2001, p. 837), o que implica redução de tempo e de custos (Devanesan & Aresty, 2012, p. 265), principalmente quando as disputas surgem entre indivíduos de países diferentes, pois permite que as partes participem da mediação de seus respectivos negócios ou residências (Melamed & Helie, 1999).

Com a vantagem de diminuir distâncias, a tecnologia de comunicação facilita e incentiva a mediação online (Raymond & Shackelford, 2013). Não havendo necessidade de agendamentos, de locais para reuniões, as partes podem participar da mediação em momentos convenientes, e o mediador pode reunir-se com uma ou ambas as partes em particular, sem afetar o fluxo da mediação (Goodman, 2003).

Ainda no terreno das vantagens, aponta-se o alívio da carga emocional dos atos presenciais, em especial com o emprego da mediação online no âmbito do direito de família e do Direito Penal.

Através do manuseio da ferramenta eletrônica, torna-se menos exigente o papel do mediador de estabelecer o momento da arguição das partes. Torna-se mais simples o controle das partes de manifestar-se uma de cada vez.

De igual modo, tratando-se de situação de conflitos das partes que não dominam determinado idioma, utiliza-se o recurso de tradução simultânea com elevado nível de precisão, o que permite ultrapassar a barreira linguística entre as partes (Mesquita, 2013).

Pelas facilidades apontadas – baixo custo, encurtamento de distâncias –, não é sem razão que a mediação no ciberespaço é apontada como um veículo que permite a melhoria do acesso dos indivíduos à justiça (Raymond & Shackelford, 2013).

De outro lado, as debilidades do modelo online estão relacionadas a falta de uma conexão pessoal na mediação digital impede que os participantes transmitam suas personalidades ou seus sinais físicos, sendo difícil o mediador usar as pistas intuitivas do corpo, da linguagem, da expressão facial e da tonalidade verbal que fazem parte da mediação tradicional e possibilitam ao facilitador avaliar a flexibilidade de uma determinada parte (Goodman, 2003).

De igual modo, apesar da mediação cibernética ser uma das alternativas menos dispendiosas para resolver disputas, ainda existe um custo que envolve o acesso à tecnologia,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

que pode ser difícil para muitas pessoas, o que faz com que a negociação cibernética esteja fora do alcance de muitas disputas na internet.

Para além de que, tal e qual na mediação off-line, na mediação on-line, o facilitador deve cientificar as partes para que tenham um claro entendimento quanto à confidencialidade, explicando, antes do início da sessão de mediação, todas as regras que proíbem a divulgação das declarações feitas e dos documentos produzidos durante a sessão.

Nesse sentido, a confiança na tecnologia é uma barreira que deve ser suavizada com o tempo porque primam outros valores que as partes também almejam e suas expectativas podem ser atingidas independentemente do meio de resolução de conflitos.

Enfim, na análise da confidencialidade no ambiente on-line, deve-se considerar, além das partes e do mediador, a tecnologia como um quarto elemento do processo de mediação. Os mediadores devem considerar cuidadosamente como descrever os riscos e benefícios para as partes de uma maneira que permita uma decisão verdadeiramente informada pelos interessados.

O quarto elemento, como já descortinado, a tecnologia, sem dúvida provoca mudanças e exige readaptações na mediação on-line. A resolução de disputas assistida por tecnologia não é apenas um análogo a um processo *face à face*, mas provoca mudanças na natureza da interação e nas habilidades necessárias para gerenciar a comunicação e a troca de informações, que podem ter um impacto sobre as partes e os mediadores (Rainey, 2014).

1.7.2.1.1 Mediador Online

A tecnologia, quando bem trabalhada, é sem dúvida uma grande aliada na resolução de litígios. Pois, como instrumento de aproximação das partes, seja por razões de distanciamento geográfico ou por dificuldades de locomoção, as partes não poderem ou simplesmente não desejarem compartilhar o mesmo ambiente físico, a fim de se preservarem de constrangimentos psicológicos, que invariavelmente o conflito produz.

Os canais de comunicação online tornam-se uma excelente alternativa para as partes que voluntariamente estejam dispostas a utilizarem a mediação como método de resolução de litígio em linha.

De outro modo, quando não trabalhada adequadamente, a tecnologia pode simplesmente afastar em definitivo as partes, arruinando qualquer possibilidade de se reestabelecer a comunicação entre elas e por consequência impedir a resolução do conflito através de

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

procedimentos autocompositivos de resolução de conflitos. Isto porque a comunicação feita à distância, para alguns ainda pode produzir elevada desconfiança.

Nesse sentido, a figura do mediador, como já se conhece como sendo o terceiro facilitador da comunicação entre as partes, tem a responsabilidade acrescida de o quanto antes dissipar entre as partes qualquer sentimento de desconfiança. Esta faz com que as partes tenham uma postura defensiva e menos colaborativa a fim de não serem prejudicadas no final.

Dito isto, a confiança na mediação, segundo Brantes (2020)[27] é considerada uma via de mão dupla, pois deve ser construída não apenas entre as partes, mas também entre partes e o mediador.

Nesse sentido, o atributo inerente ao mediador de ter empatia com as partes é de extrema relevância, pois deste modo as chances de se obter bons resultados nas mediações são bem mais acrescidas.

O distanciamento entre as partes, com a mediação online, torna o trabalho do mediador ainda mais complexo em estabelecer uma relação de confiança entre os atores (partes e mediador). A linguagem verbal passa a ser a principal ferramenta, vez que as expressões corporais ficam em segundo plano, pois o contato entre as partes passa a ser através de um ecrã.

Sobre as formas de comunicação verbal e não-verbal, em pesquisa realizada por, publicada em 2000, concluiu-se que nas negociações presenciais (*face to face*) o nível de confiança entre os atores era maior do que as negociações realizadas por telefone. Do mesmo modo, foi o resultado obtido no nível de confiança quando os negociadores eram posicionados frente a frente ao invés de lado a lado (*side by side*) (Drolet & Morris, 2000).

Portanto, o nível de confiança é aumentado quando os negociadores estão frente a frente, quando não há amarras para se utilizar a linguagem não verbal.

Com o recurso das técnicas da mediação tradicional, o mediador tem a responsabilidade de conduzir o procedimento online de modo mais inteligível (claro) possível, certificando-se durante todo o procedimento de que as partes compreendem com precisão a mensagem transmitida pelo mediador. Para compensar a diminuição das formas de comunicação entre as partes, o mediador online deve ser o mais inteligível possível, agindo com clareza, objetividade e paciência.

[27] Daniel Brantes, Vice-Presidente de Assuntos Acadêmicos do CBMA (Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem), Pesquisador do The Baldy Center for Law & Social Policy (University at Buffalo Law School) Editor-Chefe da Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution, Advogado, Árbitro e Professor de Direito.

A falta de contato pessoal, portanto, não é um obstáculo para a mediação on-line, exigindo apenas uma nova forma de adaptação para a interação entre partes e mediador no meio tecnológico. Devemos buscar novas maneiras de lidar com as mudanças introduzidas pela tecnologia de comunicação, assim como nos adaptamos às barreiras da linguagem, da deficiência auditiva, da visão etc.

Nesse passo, o mediador online tem seu desafio mais alargado, quando encontrar-se diante de partes que não dominam as ferramentas eletrónicas. Nesta situação, a experiência do mediador deve ser o elemento chave que irá decidir se há viabilidade de se proceder a mediação online.

Frise-se que o papel do mediador é o de facilitador da comunicação entre as partes, assim deve agir de imediato a fim de previnir que as partes tenham desconfiança e estejam confortáveis para dialogarem sobre o conflito em causa.

Nesse sentido, já no primeiro contato com as partes o mediador deve ter o domínio das ações e informar o procedimento a ser pautado, a fim de reduzir de imediato o desconforto natural manifestado pelas partes no início do procedimento.

1.7.2.1.2 Mediação Online (RLL) no contexto pandêmico

Consolidação de uma tendência que foi o aumento das interações pelos canais de comunicação digitais, que refletiu nos meios alternativos de Resolução de Litígios em linha.

No contexto pandêmico com as restrições logísticas e de locomoção, o tema da RLL ganhou um grande destaque. Entretanto, já há algum bom tempo que se discute a RLL. Apoiada na tecnologia da informação e da comunicação para compor conflito, que pode ser utilizado na totalidade do procedimento ou em apenas em parte.

A tecnologia é utilizada como uma aliada na resolução de conflitos, pois otimiza a rápida troca de mensagens por e-mail, por SMS e redes sociais. O que retrata uma evolução na comunicação da informação.

O início da RLL se confunde com o mercado eletrónico com a venda de produtos e oferta de prestação de serviços pela internet. Foi neste ambiente que floresceu intensamente a negociação online através das plataformas digitais o cliente que tem problema em decorrência de uma relação de consumo ou de prestação de serviços. Ele entra em contato direto com tem a oportunidade de compor o litígio.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Meios online de resolução de disputas começaram com o mercado online (negociação). Geralmente plataformas utilizam a negociação como meio de solução dos conflitos. O propósito de utilizar o meio online é pelo fato de ser um meio mais rápido e prático que permite a comunicação mais direta entre as partes.

A inteligência artificial que antes estava disponível apenas para as grandes indústrias, tornou-se acessível à população em geral, com baixo custo e com rápida capacidade de interação, um bom exemplo são as redes sociais.

Nesse sentido os empresários do comércio eletrónico, preocupados com a sua política de satisfação do cliente, passaram a investir nos canais de comunicação com o consumidor. Daí surgiu o aprimoramento dos serviços de atendimento ao cliente, ampliando o canal de comunicação para o chat[28] indo além dos contatos via telefone.

Assim, empresas produtoras ou fornecedoras desenvolveram plataformas próprias para melhorar a comunicação com o consumidor (storytelling, serviço pós-vendas e atenção ao cliente).

Na boleia desta evolução para a comunicação online, os meios de resolução de litígios em linha passaram a ser uma ferramenta imprescindível em virtude da globalização e do uso massivo da internet.

Inicialmente, através da plataforma, oferece ao utente espaço para expor a controvérsia, seja por relato verbal ou por escrito e para apresentar documentos. Em seguida, passa a comunicar a outra parte para se manifestar dentro de um determinado prazo.

Neste caso, as plataformas servem de ponte ou melhor de canal de comunicação em que as partes voluntariamente utilizam para interagir e procurar compor a resolução do litígio em linha.

Também há plataformas que trabalham especificamente o modelo de mediação online, em que há uma terceira pessoa com capacidades específicas para estimular a comunicação entre as partes a construírem uma solução para o litígio.

A plataforma convida as partes para uma sessão online, a fim de estabelecer uma conversa. Portanto, prevalecendo oralidade, em que o mediador ajuda no fluxo da comunicação entre as partes. Sendo facilitadores da comunicação, de modo simples e eficaz.

[28] O termo *chat* no Dicionário da Língua portuguesa, refere-se a uma ferramenta de comunicação que permite a troca, em tempo real, de mensagens escritas entre dois ou mais utilizadores de uma rede de computadores. https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/chat (Consultado em 03/05/2024).

Em inquérito realizado pelo Instituto Nacional de Estatística de Portugal[29], no contexto da pandemia do COVID-19, concluiu que a percentagem de utilizadores de internet aumentou 3,0 p.p. em relação ao período homólogo de 2019, contrariando a estabilidade dos resultados nos dois anos anteriores.

A pesquisa apontou que no ano de 2020, 84,5% dos agregados familiares em Portugal têm ligação à internet em casa e 81,7% utilizam ligação através de banda larga, o que representa um aumento significativo, de mais 3,6 p.p., em relação ao ano anterior.

Com o cenário pandêmico em que as pessoas ou por prevenção ou por imposição legal confinaram-se. Houve um aumento na utilização das plataformas com cariz de resolução de controvérsias.

Ainda como informação relevante apurada pelo inquérito do INE, destaca-se que entre as pessoas de 16 a 74 anos que, em 2020, utilizaram a internet nos últimos 12 meses, mais da metade, ou seja, 56,9% declararam ter interagido com organismos da Administração Pública através de website ou aplicação de internet com pelo menos um dos seguintes interesses: obter informação, fazer dowload ou imprimir formulários oficiais ou para preencher e enviar online formulários oficiais. A percentagem indicada, apesar de superior à obtida em 2019 em mais de 3,1 p.p. (53,8%), ainda foi inferior da média da UE-27 de 2019 que foi de 62%.

Enquanto que o Estado espanhol decretou em 15 de março de 2019, com publicação no Boletim Oficial do Estado (BOE), o primeiro estado de alerta que justificou posteriormente a declaração de pandemia pela- CONVID-19 que propiciou o país a adotar medidas extraordinárias e extremas de fechamento de estabelecimentos comerciais, de escolas e no incentivo do teletrabalho e o uso dos meios digitais para desempenhar todas as funções que fossem possíveis realizar fora do local de trabalho e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação.

[29] De acordo com o inquérito realizado pelo Instituto Nacional de Estatística de Portugal, no período da pandemia COVID-19. Os indicadores apresentados neste destaque foram construídos a partir dos dados do Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias (IUTICF), realizado anualmente pelo INE desde 2002 (a partir de 2006 de acordo com regulamentação comunitária específica e em conformidade com o regulamento n.º 808/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril). O IUTICF é um inquérito anual com base numa amostra representativa dos agregados familiares residentes em Portugal com pelo menos um indivíduo com idade dos 16 aos 74 anos. A amostra foi dimensionada e estratificada por NUTS II de forma a produzir estimativas representativas para Portugal Continental e para as Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira. Não obstante, para outros níveis de desagregação (não necessariamente geográficos), a representatividade é avaliada em função dos erros amostrais associados. As estimativas apresentadas foram obtidas a partir de uma amostra de 5 094 agregados domésticos com pelo menos uma pessoa com idade dos 16 aos 74 anos e igual número de pessoas nesse âmbito etário. O período de referência da informação é o momento da entrevista para os dados relativos aos agregados domésticos. Os indicadores relativos a pessoas podem estar referenciados aos 3 meses ou 12 meses anteriores ao momento da entrevista. Fonte: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415621509&DESTAQUESmodo=2 (Consultado em 03/05/2024).

Neste longo período de tempo, as famílias deixaram suas rotinas preestabelecidas e passaram a compartilhar os espaços de casa com as tarefas de trabalho e escola. Neste cenário, de acordo com os dados do Instituto de Estudos Regionais e Metropolitanos de Barcelona - IERMB[30], houve um significativo aumento do número de conflitos entre vizinhos.

Diante dos dados recolhidos pelo Instituto de Estudos de Relações Municipais e de Bairro (IERMB), torna-se imprescindível ponderar sobre as conclusões da renomada jornalista e pesquisadora Patrícia Boyer Escudero (2022).

Seu estudo, centrado no período inicial de confinamento devido à pandemia de COVID-19, teve como objetivo primordial obter insights acerca do grau de familiaridade dos residentes de Barcelona com os serviços públicos de resolução alternativa de conflitos.

Além disso, a pesquisa buscou compreender a percepção desses residentes em relação às interações entre vizinhos, enquanto avaliava criticamente a maneira como a Administração Pública enfrentou esses desafios, utilizando os recursos públicos disponíveis para mitigar possíveis conflitos entre vizinhos.

Entre as diversas questões abordadas pela pesquisa incluem problemas relacionados à delinquência de um, vários ou todos os vizinhos, questões ligadas ao ruído, acessibilidade e manutenção dos espaços comuns, incômodos provocados por animais domésticos, a organização da própria comunidade e os desafios decorrentes da convivência entre vizinhos.

Os resultados revelam que, durante o período investigado, 62% dos casos atendidos referiam-se a incômodos sonoros entre vizinhos, seguido pela utilização dos espaços comuns (14%) e problemas de acessibilidade (9%).

Destaca-se o papel dos serviços públicos de resolução de conflitos, como os de mediação cidadã, que tratam não apenas das questões de vizinhança, mas também de conflitos comunitários, familiares, escolares, interculturais, e, em alguns casos, envolvendo mediação

[30] O Instituto de Estudos Regionais e Metropolitanos de Barcelona realiza anualmente um Inquérito de Vitimização da Área Metropolitana de Barcelona (EVAMB, 2019). O inquérito é realizado desde 2013, e recolhe informações sobre o perfil dos conflitos que ocorrem em toda a cidade de Barcelona, bem como o perfil das pessoas envolvidas. Os conflitos mais difundidos são os que ocorrem nas comunidades de bairro, maioritariamente causados pelo ruído. Nos últimos sete anos, o inquérito revelou igualmente que não existe qualquer correlação entre o nível de conflito num bairro e a sua situação histórica, social ou económica. O perfil das pessoas mais conflituosas é o de pessoas com um nível de escolaridade mais elevado, com maior poder de compra, entre os 30 e os 44 anos e com emprego. O mesmo estudo conclui, portanto, que existe uma falta de dificuldade intuitiva nas relações que não está ligada ao nível socioeconômico dos vizinhos. Fonte: https://www.institutmetropoli.cat/wp-content/uploads/2020/01/19007.pdf (Consultado em 03/05/2024).

reparadora e justiça restaurativa[31] coordenados pelo Departamento de Justiça da Generalitat da Catalunha (Varona, 1998).

Dentre as câmaras municipais que se destacam nesse contexto, Barcelona, Mataró e El Prat de Llobregat decidiram criar serviços especializados na resolução de conflitos em comunidades de bairro, diferenciando-os dos serviços genéricos de mediação cidadã e comunitária.

O modelo de funcionamento do serviço genérico de mediação cidadã permite um atendimento personalizado às coletividades, nomeadamente através dos seus presidentes com consultas sobre diferentes assuntos e com o apoio à assistência técnica de outros serviços municipais como o planejamento urbano ou a saúde pública, entre outros. Para esta modalidade, não há procedimento de mediação restaurativa, mas sim um trabalho de mediação preventiva.

A lei 5/2012, através do artigo 24, contempla a mediação eletrônica, com o objetivo de permitir o acesso à justiça cidadã. O Estado espanhol passou a desenvolver plataformas eletrónicas capazes de realizar procedimentos de resolução alternativa de conflitos, nomeadamente de mediações[32].

Os desafios enfrentados pelos profissionais da Câmara Municipal de Barcelona durante o confinamento evidenciaram as restrições relacionadas ao contato direto com as partes envolvidas nos conflitos e a falta de conhecimento e experiência das equipes de mediadores em relação às ferramentas digitais de trabalho à distância. Surpreendentemente, apenas 14,3% dos casos optaram por videochamadas, indicando uma preferência significativa por chamadas telefônicas convencionais (85,7%).

Com base nos resultados obtidos nos inquéritos e entrevistas derivados do estudo, pode concluir-se que o confinamento severo em março e abril de 2020 conduziu a um aumento dos conflitos de vizinhança, especialmente os causados por ruído que por consequência veio piorar a boa convivência. Este facto, porém, não parece ter alterado substancialmente as relações entre as pessoas num bairro (Escudero, 2022).

Exceto em casos extraordinários, os vizinhos não recorreram à administração pública para resolver os conflitos de vizinhança. A prova disso é o grande desconhecimento dos serviços públicos de resolução alternativa de conflito. Tal facto deve levar aos técnicos da Administração a refletirem sobre a forma de garantir o acesso à justiça, através deste canal alternativo, quer

[31] A justiça restaurativa, na qual se enquadra a mediação restaurativa, é um procedimento através do qual uma pessoa que foi condenada pode fazer a restituição do dano causado à vítima através de trabalho comunitário com o objetivo de valorizar a reintegração do infrator (Varona, 1998).
[32] Como exemplo de plataformas eletrônicas são: www.mediaronline.com ou www.amediar.info

para as comunidades de bairro, quer para os indivíduos, e de que estes serviços públicos poderiam desempenhar um papel preventivo para evitar os conflitos de vizinhança.

Diante de tais experiências, a pesquisa considerou que o avanço tecnológico e a popularização dos meios de comunicação através da internet, com o uso da internet, as relações jurídicas afetas ao direito do consumidor e o acesso às instituições públicas tornaram-se mais frequentes através das plataformas eletrônicas.

Acrescentamos ao resultado do trabalho de (Escudero, 2022) que as plataformas online de solução de disputas, ferramentas específicas de negociação online também foram adotadas pelas Instituições públicas[33].

O avanço na utilização das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) despertam a imperiosa necessidade de modernização no modo de atuação do Sistema Judiciário[34], bem como no modo como os diplomas legais agem sobre as lides.

O progresso de novas interações sociais nascidas ou conservadas em rede digital, amparadas sob a gestão de ferramentas comunicacionais (plataformas de comunicação remota), somado ao antigo desafio de descobrir alternativas ao costumeiro déficit de resposta

[33] Um exemplo do emprego da mediação eletrônica em período de pandemia foi no Sistema Judiciário do Brasil. Em 2020, a pandemia do coronavírus consolidou a tendência de alta no índice de conciliação traçada pelos especialistas. O fato de o número de processos ter crescido em meio a um contexto de isolamento social fez o Poder Judiciário intensificar sua política de conciliação, desta vez incentivando o uso de soluções digitais.
Poucas semanas após o início da pandemia, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho recomendou a adoção de meios eletrônicos e de videoconferência para a realização de mediação e conciliação de conflitos individuais e coletivos em fases processual e pré-processual. Foi nesse contexto que Startups jurídicas adotaram medidas para apoiar o Poder Judiciário no enfrentamento da crise pandémica e decidiram oferecer suas *expertises* em Online Dispute Resolution (ODR). As startups disponibilizaram aos Tribunais de todo o país suas plataformas digitais de resolução de conflitos e deram treinamento a juízes, servidores e outras pessoas envolvidas. O Tribunal de Justiça do Amazonas foi o primeiro a aderir à tecnologia. Atualmente, também usam a plataforma os Tribunais do Espírito Santo, de Goiás, de Mato Grosso, de Minas Gerais e de São Paulo, além das Defensorias Públicas de Rondônia e do Mato Grosso do Sul. A taxa de acordos gerados a partir da parceria dos TJs com as startups foi de cerca de 60%. Fonte: https://www.conjur.com.br/2020-abr-02/startups-oferecem-servicos-gratuitos-durante-pandemia (Consultado em 12/12/2022).

[34] Em virtude da pandemia da covid-19, o judiciário funcionou em regime de escala desde meados de março de 2020, quando foi necessário suspender o atendimento presencial nas unidades judiciais da capital do Amazonas e do interior. E, com isso, sessões plenárias e audiências passaram a ser realizadas por meio de videoconferência para reduzir o impacto provocado no andamento dos processos em virtude do distanciamento social recomendado pelas autoridades sanitárias.
As audiências foram realizadas por meio da Mediação Online, em projeto-piloto resultante de um termo de adesão assinado entre startup e o TJAM, o qual contemplou o uso da ferramenta tecnológica, de forma gratuita, até o dia 31 de julho.
No início do projeto foram realizadas 56 audiências que envolveram o trabalho de 18 mediadores e, segundo a coordenação do Cejusc Família, mais 172 foram pautadas para ocorrer nesta modalidade de participação remota, até o final de julho.
O Cejusc Família e o Cejusc Polo Avançado deram início às audiências de conciliação online no dia 18 de maio de 2020. Balanço consolidado pelo Centro Judiciário apontou que de 116 audiências por videoconferência pautadas, 56 foram realizadas; 32 foram redesignadas (remarcadas para outras datas, por exemplo, nos casos em que as partes pedem mais tempo para analisar os termos do acordo proposto; precisam apresentar documentos ou não puderam participar na data designada), 2 foram suspensas e 26 não foram realizadas (pelo não comparecimento de uma ou ambas as partes).
No universo de 56 audiências viabilizadas pela videoconferência na plataforma eletrónica, 39 foram concluídas com acordo entre as partes, representando um percentual de próximo de 70%, considerado excelente em termos de mediação de conflitos.
Outro dado consolidado pelo Cejusc apontou que, considerando o universo das audiências pautadas e as que tiveram participação efetiva das partes (ou seja, incluindo as que precisaram ser redesignadas ou suspensas) o percentual de adesão à proposta de audiência por videoconferência foi da ordem de 77,5%.

jurisdicional tradicional às lides, enfatiza a relevância dos modelos de solução de conflitos adaptados ao universo online.

Mais um aspecto que convém destacar é que a plataforma online permite maior agilidade na condução dos métodos e na resolução de conflitos, além da economia temporal, porquanto a parte não necessita se deslocar para participar de uma sessão online de mediação, por exemplo.

Neste sentido, tem-se que a utilização do meio eletrônico para a resolução de conflitos também se torna muito eficaz, para as situações em que há distância física entre as partes, as quais poderão valer-se das diversas vantagens já mencionadas, especialmente a ausência de gastos com deslocamento.

Portanto, a mediação e a conciliação eletrônicas trata-se de procedimentos essenciais aos anseios da sociedade, especialmente ante a atual necessidade da redução da litigiosidade, com o objetivo de se evitar que demandas cheguem ao Judiciário.

1.7.2.2 Administração Pública em Linha

Em 2019 a União Europeia adotou uma nova realidade a nível político, ao criar uma estratégia política de uma Europa digitalizada com o mote de *não deixar ninguém para trás*[35]. O Conselho Europeu estabeleceu metas sobre o futuro de uma Europa altamente digitalizada para além de 2020. A estratégia materializou-se num documento intitulado "Impulsionar a competitividade digital e econômica na União e a coesão digital".

Sobre a estratégia destacam-se as principais prioridades e desafios para uma Europa forte, competitiva, inovadora e altamente digitalizada. As conclusões do documento cingem-se em: apoiar a inovação e incentivar as tecnologias digitais europeias fundamentais; respeitar os princípios e os valores éticos no âmbito da inteligência artificial; reforçar a capacidade de cibersegurança da Europa melhorar as cibercompetências; desenvolver a sociedade a gigabits, incluindo a 5G.

Ainda em jeito de conclusões o documento do Conselho aponta para a necessidade de aumentar o número de mulheres no setor de tecnologias digitais e de permitir que todos os grupos vulneráveis colham os benefícios da digitalização, para que ninguém fique para trás.

[35] Mercado Único Digital (UE). Fonte: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/digital-single-market/ (Consultado em 03/05/2024).

Por se tratar de um interesse público primário prosseguido pelo poder público europeu, o Mercado Único Digital passa a ser prioridade das agendas das Administrações Públicas nacionais dos Estados Membros.

Nesse sentido, os interesses públicos secundários são representados pelo envolvimento e empenho das Administrações Públicas nacionais em cumprir com os objetivos digitais a nível europeu (Abreu & Andrade, 2019, p. 326).

Desenvolvido com base no ideal de que as melhorias alcançadas pelos Estados-Membros impactarão positivamente e trarão benefícios em escala, nomeadamente para os outros Estados, configurando-se como um verdadeiro exemplo de uma interdependência orgânica.

Para o efeito, as autoridades nacionais têm de criar sinergias de modo a lidar com a informação previamente fornecida, ainda que a diferentes estruturas administrativas (Abreu, 2017), representadas pelos distintos Estados-Membros.

Ao serviço da Administração Pública em linha, encontra-se o método da interoperabilidade administrativa consagrada, atualmente, no Programa ISA^2 (programa sobre soluções de interoperabilidade e quadros comuns para as administrações públicas, as empresas e os cidadãos europeus) previsto pela Decisão (UE) n.º 2015/2240[36], aplicável desde 1 de janeiro de 2016, com o propósito de facilitar as relações entre as Administrações Públicas, os cidadãos e as empresas, como um meio para modernizar o setor público.

Nos termos do artigo 2º, n.º 1, da referida Decisão (UE) n.º 2015/2240, o conceito de interoperabilidade é *a capacidade de organizações díspares e diversas interagirem com vista à consecução de objetivos comuns com benefícios mútuos, definidos de comum acordo, implicando a partilha de informações e conhecimentos entre si, no âmbito dos processos administrativos a que dão apoio, mediante o intercâmbio de dados entre os respectivos sistemas de TIC (tecnologias da informação e da comunicação).*

Através do método da interoperabilidade os Estados-Membros procuram criar e reconverter as suas respectivas plataformas digitais, com o objetivo de estabelecer a interconexão e a ligação a uma unidade tecnológica central que permite que as autoridade nacionais e europeias possam usufruir de redes, informações da base de dados comuns em diferentes âmbitos de atuação.

[36] Decisão (UE) 2015/2240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015 que cria um programa sobre soluções de interoperabilidade e quadros comuns para as administrações públicas, as empresas e os cidadãos europeus (Programa ISA2) como um meio para modernizar o setor público.

Nesse passo, cria-se um ambiente protegido que facilita, numa perspectiva transfronteiriça, o acesso a documentos e a informações relevantes (Abreu & Andrade, 2019). Assim, aplicação de soluções de interoperabilidade transfronteiriças e intersetoriais que permitam tornar os serviços públicos mais eficientes e mais seguros.

Além disso, os Estados-Membros reconheceram que a oferta de serviços públicos de melhor qualidade deve ser feita com menos recursos, e que o potencial da administração pública em linha pode ser reforçado promovendo uma cultura de colaboração e melhorando as condições para a interoperabilidade nas administrações públicas europeias [37].

Extrai-se do Considerando 32, da Decisão (UE) 2015/2240 importante reconhecimento de que nas suas atividades, a União deverá respeitar o princípio da igualdade de tratamento. Os cidadãos da União deverão ter o direito à igualdade de tratamento pelas instituições, órgãos, serviços e agências da União.

A União deverá ter em conta as exigências relacionadas com o combate à exclusão social. Nesta ótica, a acessibilidade para todos deverá ser integrada na elaboração de estratégias relacionadas com a interoperabilidade dos serviços públicos à escala da União, tendo em conta os cidadãos mais desfavorecidos e as zonas menos povoadas, a fim de combater o fosso digital e a exclusão.

A criação de serviços públicos eletrônicos pelas administrações públicas europeias requer uma abordagem inclusiva (inclusão digital) que disponibilize, sempre que necessário, apoio técnico e formação, a fim de reduzir as disparidades na utilização das soluções de TIC, e que integre a prestação de serviços através de canais múltiplos, incluindo a manutenção dos meios tradicionais de acesso, sempre que adequado[38].

Deste excerto, extrai-se boas intenções do Conselho Europeu em utilizar a interoperabilidade como elemento de transposição de barreiras geográficas, permitindo o intercâmbio de dados relevantes entre os Estados-Membros (Administrações Públicas), respeitando a privacidade e proteção dos dados, com o emprego de esforços na inclusão digital dos cidadãos desfavorecidos e das regiões menos povoadas.

[37] Considerando 1 da Decisão (UE) n.º 2015/2240.
[38] Considerando 32 da Decisão n.º 2015/2240.

1.7.3 Mediação eletrônica no contexto da Agenda Digital Europeia

Para além do estabelecimento de um Mercado Único Digital, o Conselho Europeu ao estabelecer a segunda Agenda Digital para a Europa[39], também passa por efetivar medidas que asseguram um ideal de Justiça Eletrônica (Abreu & Andrade, 2019).

Ao tratar de serviços públicos digitais, a União Europeia pretende que os Estados-Membros desenvolvam, para além dos serviços administrativos, também serviços ligados à justiça e à promoção de uma tutela jurisdicional efetiva.

Desse modo, através de mecanismos interoperáveis, são expectáveis o desenvolvimento de infraestruturas necessárias para prestação de serviços judiciais, que visam a facilitar a composição dos litígios com incidência transfronteiriça, permitindo com que o Portal Europeu de Justiça se configure como um "balcão único" é o que se extrai do Plano de Ação Europeu para a implantação da Administração Pública em Linha[40].

De acordo com o Plano de Ação plurianual, já se enxerga pequenas aberturas para serem criados mecanismos capazes de resolução extrajudicial de litígios, cenário favorável para a mediação[41].

Com o Portal Europeu de Justiça a interoperabilidade poderá ser o método adotado para incentivar que os Estados-membros criem as condições para que se efetive a interligação dos registos.

Desse modo, o Portal Europeu da Justiça sendo o ponto único de acesso com ligações para as informações contidas nos registos nacionais com pertinência no domínio da justiça, geridos a nível nacional por organismos públicos ou organizações profissionais que facilitam a administração e o acesso à justiça, na condição de que existam nos Estados-Membros as necessárias condições técnicas e jurídicas para tais ligações[42].

---

[39] Agenda Digital para a Europa referente à década de 2020-2030 está centrada na criação de espaços e serviços digitais seguros, na criação de condições de concorrência equitativa nos mercados digitais com plataformas de grande dimensão e no reforço da soberania digital da Europa, contribuindo simultaneamente para o objetivo europeu de neutralidade climática até 2050. Fonte: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/64/digital-agenda-for-europe (Consultado em 03/05/2024).

[40] Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha – Acelerar a transformação digital da administração pública (p.8). Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179 (Consultado em 03/05/2024).

[41] Comissão Europeia, Plano de ação europeu (2014-2018) sobre justiça eletrónica europeia, Anexo, tabela B – Acesso aos tribunais e procedimentos extrajudiciais em situações transfronteiriças, pontos 26 e 27, onde o Conselho faz referência específica à figura do mediador (ponto 27) e Tabela C – Comunicações entre autoridades judiciárias – Rede para o intercâmbio de experiências e boas práticas de videoconferência, incluindo formação (participação de profissionais da justiça: juízes, procuradores públicos, advogados, mediadores, intérpretes jurídicos). Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0614(01) (Consultado em 03/05/2024).

[42] Comissão Europeia, Plano de ação europeu (2014-2018) sobre justiça electrónica europeia, Considerando 20.

Cabe apontar o esforço do Ministério da Justiça de Portugal em adotar medidas que viabilizem o cidadão fazer um pedido de mediação familiar, laboral ou iniciar processo num julgado de paz que integram a fase piloto, pela via digital, através da Plataforma RAL +[43].

Ora, a questão do emprego da mediação online no contexto administrativo passa pelo estudo do ordenamento jurídico nacional, que em Portugal o único diploma geral em sede de mediação é a Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, também conhecida como a "Lei de Mediação", que, mesmo não sendo suficientemente adequada ao contexto administrativo, poderá ser a legislação para a qual o artigo 87º-C do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)[44] faça remissão.

A questão passa pela aplicação da norma sem a sedimentação legislativa necessária para o emprego da mediação administrativa eletrônica. Infelizmente, o direito da União ainda não apresenta diploma adequado para a mediação administrativa electrónica, ao contrário do que se conhece dos diplomas existentes para resolução de litígios de consumo em linha[45].

Nesse ponto a doutrina portuguesa diverge quanto a interpretação da norma vigente prevista no artigo 87º - C, pois no seu número 1 reconhece expressamente o emprego da mediação em qualquer estado do processo, nas causas em que couber no âmbito dos poderes de disposição das partes. No entanto, no número 5 do mesmo artigo condiciona o processamento da mediação nos termos referidos em diploma próprio.

Este excerto legal espelha grandes dúvidas quanto ao real âmbito de aplicação. Sugerindo a dotação de nova legislação subordinada à mediação administrativa, para onde o artigo 87º - C, n.º 5 pudesse fazer remissão com propriedade e adequação.

No âmbito dos sistemas públicos, a Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) comunicou a ausência de estatísticas específicas acerca da mediação online, contudo, destacou um notável aumento nas mediações à distância.

No contexto da mediação familiar remota, os indicadores revelaram um crescimento exponencial em 2022, atingindo uma impressionante taxa de 150% em comparação com o ano de 2021.

---

[43] Plataforma de Resolução de Litígios. Fonte: https://justica.gov.pt/Servicos/Plataforma-de-Resolucao-de-Litigios (Consultado em 03/05/2024).

[44] Artigo 87.º- C, n.º 1, do CPTA - Tentativa de conciliação e mediação: 1 - Quando a causa couber no âmbito dos poderes de disposição das partes, pode ter lugar, em qualquer estado do processo, tentativa de conciliação ou mediação, desde que as partes conjuntamente o requeiram ou o juiz a considere oportuna, mas as partes não podem ser convocadas exclusivamente para esse fim mais do que uma vez.

[45] Diretiva n.º 2013/11/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013 e o Regulamento n.º 524/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

No que concerne ao paradigma tradicional de Resolução Alternativa de Litígios (RAL), observou-se também um aumento significativo nas mediações públicas.

Em 2022, o número de mediações registrou um incremento de 42,73%, em relação ao ano anterior. Essa tendência ascendente, evidencia uma mudança paradigmática nas práticas de resolução de conflitos, destacando a crescente aceitação e eficácia das modalidades à distância e tradicionais de mediação.

Portanto, no cenário atual, conclui-se que a mediação eletrônica administrativa é tecnicamente possível, juridicamente desejável, politicamente apetecível, mas carente de norma apropriada e adequada para sua (inter) operabilidade (Abreu & Andrade, 2019, p. 340).

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

2 MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA

A mediação comunitária representa uma abordagem inovadora na promoção da justiça e na construção de uma paz social duradoura.

Ao considerarmos o âmbito objetivo ou material da mediação, destacamos sua natureza como instrumento de democratização do acesso à justiça.

Este capítulo explora as reflexões sobre (im)parcialidade e multiparcialidade na prática da mediação, fornecendo uma visão aprofundada sobre como a multiparcialidade pode facilitar e equilibrar conflitos.

A viabilidade da mediação comunitária é sustentada por diversas ferramentas e técnicas, tais como o rapport, a escuta ativa e a despolarização do conflito e da linguagem. Analisamos as etapas estruturadas desse processo, reconhecendo a mediação comunitária como um meio emancipatório, promovendo igualdade de oportunidades e respeito aos Direitos Fundamentais.

No entanto, este capítulo não se restringe à análise da mediação comunitária em um contexto isolado. Ele se estende para explorar a dimensão intercultural da mediação comunitária, considerando-a como uma importante ferramenta de auxílio na gestão de conflitos relacionados à migração.

À medida que adentramos na esfera das migrações, examinamos os pontos positivos e desafios da mediação intercultural. A dicotomia entre o poder soberano e a proteção dos direitos humanos é discutida em detalhes, levando-nos a uma análise profunda do direito internacional, do direito europeu e das implicações jurídicas nas políticas públicas locais de integração de imigrantes.

A relação complexa entre o "efeito chamada" e a proteção dos direitos humanos é apresentada, abrindo caminho para a compreensão da migração forçada como uma vulnerabilidade demográfica.

Nesse contexto, a mediação comunitária emerge como uma importante fundamental não apenas para a integração social, mas também para o preenchimento de vazios demográficos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ao explorar estratégias de mediação intercultural e migração para equilibrar o envelhecimento populacional, este capítulo encerra considerando os desafios na sustentabilidade previdenciária em Portugal e Espanha, ponderando sobre a densidade populacional, expectativa de vida e a população em risco de pobreza ou exclusão social.

2.1 MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA

De acordo com a definição de Almeida, Albuquerque e Santos (2012), uma comunidade é constituída por um grupo de indivíduos que exige dos seus membros, aceitação de determinados valores afetivos, emotivos e tradicionais, capazes de produzir um sentimento de pertença.

A mediação comunitária é conceituado como processo "contínuo estruturado em torno da procura e da construção de alternativas sociais, integra a resolução de conflitos (interindividuais e societais) numa estratégia de desenvolvimento, fortalece os laços entre as redes de apoio (formais e informais) e tem por objetivo prevenir ou resolver um conflito, criar e renovar laços sociais, promover o empoderamento individual e comunitário através da participação no seu próprio processo de desenvolvimento" (Almeida, Albuquerque & Santos, 2012, p. 954).

No entendimento de Bonafé-Schmitt (1992, p. 97) *a mediação não é simplesmente uma técnica de gestão de conflitos, constitui também um processo de aprendizagem de novas formas de sociabilidade*.

Sendo assim, é possível agir preventivamente, antecipando ao aparecimento do conflito, tendo atitude proativa na procura de criar laços sociais duradouros.

Ao aplicar a mediação como prática social transformadora, a fim de que se alcance um resultado em que a comunidade participe ativamente do esboço do seu futuro e das suas gerações, é necessário o emprego das técnicas utilizadas visando a resolução de conflitos. É de fundamental importância que se incentive a educação para os direitos e estimule a participação em redes de apoio. Deste modo, *não basta que a mediação seja feita para ou na comunidade. (...) A mediação deve ser realizada pela própria comunidade*. (Chai *et al.*, 2014, p. 195).

A mediação comunitária, por privilegiar a relação do mediador com a comunidade em que faz parte, atua e por ter sólidos conhecimentos sobre a realidade dos seus pares, tem uma aparência mais informal do que a mediação tradicional, e ao assumir o papel de ser um instrumento transformador, tem a capacidade de prevenir os conflitos, bem como em resultar em acordos positivos para as partes que sejam duradouros.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Uma das principais diferenças entre a mediação comunitária e as demais modalidades de mediação é que o mediador é tendencialmente uma pessoa da própria comunidade, pelo que tem um conhecimento mais aprofundado da realidade (Chai *et al.*, 2014).

Como aspecto positivo é o fato de se estabelecer mais rapidamente a confiança entre as partes, e facilitação do diálogo, o que por sua vez permite com que os conflitos sejam recebidos pelos centros de mediação em uma fase mais adiantada de debate com a possibilidade de apresentação de uma solução co-participada pelas partes.

Como aspecto negativo, o mediador sendo integrante da comunidade, quando não capacitado para o exercício de tal ofício, há uma tendência natural do mediador assumir uma postura de parcialidade, nomeadamente seja no caso de fazer parte do grupo diante de um conflito perante uma entidade externa, seja por ser contratado por uma entidade externa, em situação de conflito onde se discute interesses ou garantia de direitos.

Tendo o diálogo como principal ferramenta de trabalho capaz de transformar o que se conhece como conflito, em uma oportunidade de se estabelecer novas relações entre os diversos atores sociais que direta ou indiretamente contribuem para a criação de solução mais adequada.

Há, porém, uma definição que consideramos mais apropriada ao papel do mediador na prática da mediação, que, embora agregue valor à compreensão do terceiro imparcial, trará uma singularidade na condução dos trabalhos com ênfase em mediação comunitária.

A imparcialidade ganha relevância ao considerarmos que, para o mediador, o desfecho do conflito não constitui uma preocupação relevante, evidenciando, nesse sentido, sua verdadeira imparcialidade.

Contudo, quando dirigimos nossa atenção para as partes envolvidas, a perspectiva de multiparcialidade destaca-se, revelando que o mediador, ao adotar uma posição desprovida de julgamento, valida tanto a narrativa quanto a lógica dos interlocutores, conferindo-lhes legitimidade. Referimo-nos ao mediador como um terceiro multiparcial (Barros, 2013, p. 44).

Isso significa que o mediador desenvolve um potencial de habilidades onde são reconhecidas as versões e razões de cada um dos participantes, sem "tomar partido" de qualquer uma das pessoas envolvidas, mas devemos mencionar que o mediador multiparcial reconhecerá os territórios (contextos) de vida dos mesmos, devendo assegurar o espaço mútuo de um e de outro ponto de vista, conduzindo o caminho para as saídas e soluções apresentadas e pactuadas por eles, sempre pautado no princípio do respeito aos direitos humanos.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

O mediador, neste contexto, é um catalisador dos discursos enunciados pelos participantes, uma vez que ele auxilia os mesmos a descobrirem seus reais interesses, abrindo espaço para o diálogo, para intercompreensão dos envolvidos no conflito e motivando a criatividade na busca de soluções para a questão.

Por fim, a importância dada ao mediador multiparcial dá-se em razão do contexto social em que os participantes ou mediandos estão inseridos, sendo necessária a visão central do Programa Mediação de Conflitos, que se orienta pela garantia e promoção dos direitos humanos.

Assim, a mediação comunitária deve ser encarada como um instrumento de intervenção social que não se restringe à resolução de conflitos. Tem como propósito integração em redes de apoio local, e que se concentra no fortalecimento de laços entre indivíduos de uma mesma localidade, incentivando as relações em comunidade.

Nesse sentido, Oliveira, Galego e Godinho (2005, p. 26) partem do pressuposto que a mediação desperta *um projeto de restauração de laços sociais, sustentando modalidades alternativas de gestão das relações sociais, tornando-se um processo comunicacional de transformação social e uma requalificação das relações sociais*. Nasce, portanto, através do emprego sistemático da mediação oportunidades de construção coparticipativa do conhecimento, com contributos singulares e valorizados pela sua diferença.

Desse modo é possível apontar vantagens produzidas pela mediação comunitária, com a facilitação da comunicação ou reativação do diálogo, propicia a autonomização e desenvolvimento pessoal, no sentido em que desenvolve as capacidades do indivíduo para resolver os seus conflitos e assumir a responsabilidade pelo seu futuro.

Do mesmo modo, o emprego da mediação seja preventivo ou em conflito já existente, impacta em menos judicialização da lide e, consequentemente, no acesso à justiça efetiva.

Logo, a mediação comunitária apresenta-se como uma possibilidade aos mais vulneráveis de conviver em harmonia. Com abertura ao diálogo, conhecendo sobre seus direitos, empoderando-se de modo que sejam capazes e responsáveis por tomar decisões e cumprir suas obrigações, de modo que busquem soluções para seus conflitos e problemas, e que estas sejam mutuamente satisfatória e potencialmente duradouras (Silva *et al.*, 2016, p. 11).

De acordo com estes pressupostos que sustentam a mediação, enquanto processo e procedimentos fundamentados em princípios e métodos específicos, cujos diversos autores a reconhecem como '*uma justiça doce*' (Six,1990), *'ateliers silenciosos de democracia'* (Faget,

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

2010) ou *'pedagogia do laço social'* (Zabatel, 2007). Deste modo, a mediação comunitária se destina abranger, nomeadamente, pessoas físicas que personificam os membros do tecido social mais vulnerável da sociedade.

Na prática, a mediação comunitária envolve um esclarecimento prévio, no qual são oferecidas às partes informações sobre o que vem a ser mediação, como ela ocorre, sua finalidade, e, nomeadamente, o reforço do cumprimento de princípios, direitos e deveres.

2.1.1 Mediação Comunitária - Democratização da Justiça e construção de paz social

A Mediação Comunitária é uma das diversas áreas de utilização da Mediação de Conflitos, que pressupõe a facilitação da comunicação entre as pessoas envolvidas em conflitos, resgatando o diálogo interrompido entre elas.

Constitui-se numa ferramenta inovadora em que as pessoas dela fazem uso para resolver conflitos, conviver com as diferenças e, como consequência de seu emprego em larga escala, incentiva a prevenção à violência.

Ao mesmo tempo, permite que os posicionamentos antagônicos sejam resolvidos de forma mais adequada à realidade de cada um em um ambiente acolhedor e pacífico. Formula também um convite a todos para uma reflexão responsável sobre a diversidade das temáticas da realidade atual, constituindo-se num verdadeiro desafio para preservação da sociedade pluralista, equitativa e integradora a partir de sua visão do futuro.

Lília Sales (2004, p. 112) destaca a significativa contribuição da mediação comunitária para a consolidação do Estado de Direito Democrático, enfatizando sua relevância como expressão da coesão e solidariedade social na consecução da democracia de alta densidade.

A autora ressalta que, ancorada na solidariedade humana, a mediação comunitária mobiliza as comunidades periféricas na resolução e prevenção de conflitos, visando a promoção da paz social.

Nas periferias, observa-se uma crescente adoção da prática não onerosa da mediação, impulsionada pela necessidade de auto-organização de segmentos marginalizados da sociedade. Esses grupos, em sua maioria desassistidos pelo sistema jurídico estatal, tornam-se vítimas da interferência do Estado, dificultando o acesso ao sistema judicial para a pacificação de conflitos.

De maneira simplista, a Mediação Comunitária consiste na introdução da ferramenta da mediação de conflitos com todos os seus instrumentos, técnicas e princípios no cotidiano de uma comunidade ou sociedade, região ou cidade, propiciando no local, onde os conflitos de

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

diferentes ordens possam obter tratamento diferenciado daqueles tradicionalmente utilizados pela imposição de vontade de uma autoridade maior, seja da comunidade ou fora dela pelos órgãos instituídos.

É considerada uma forma de democratização da justiça, pois possibilita a resolução de conflitos dentro da própria comunidade, onde na maioria dos casos, os membros são investidos no papel de mediadores.

Desenvolve, assim, um novo paradigma na resolução de seus conflitos, por intermédio da inclusão de um sistema próprio e autônomo de resolução ou transformação em locais da própria comunidade chamados centros, câmaras ou mesmo equipes de mediadores. (Neto, 2007).

Diante da atual inaptidão do judiciário no sentido de dirimir os conflitos sociais com a "prontidão e efetividade" expectável, desponta a justiça comunitária como via transitável para se guiar os materiais essenciais à construção da pacificação social (Nascimento, 2010, p. 9).

A mediação comunitária é um processo democrático de solução de conflitos, pois possibilita o acesso à justiça pelos mais carenciados (Sales, 2002). Tendo como base o princípio da solidariedade, a mediação comunitária oferece aos cidadãos o sentimento de inclusão social.

Considerada uma forma de democratização da justiça, a mediação comunitária ou popular possibilita os próprios atores envolvidos no conflito construírem em comunidade a melhor resolução. Este mecanismo de solução de disputa tem como fator essencial a construção de uma solução não apenas para a comunidade, mas pela comunidade, em que na maioria dos casos, pessoas da própria comunidade são investidos na função de mediadores, desta maneira possibilita a disseminação da justiça de forma democrática e conduz à pacificação social.

Os cidadãos são titulares de vasto conjunto de direitos e responsabilidades como membros reconhecidos de entidade política que os regulamenta. Variando desde o plano comunitário, "cidadania local" (vizinhos) possuem desde o direito de espaços públicos até a obrigação de cumprir com os regulamentos municipais.

No plano cosmopolita ("cidadania global"), todos os seres humanos, pelo fato de pertencerem à humanidade, estão protegidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada e aprovada em 1948 e nos sucessivos pactos internacionais sobre direitos, convenções, estatutos, declarações, entre outros, que os desenvolvem.

Essa identidade e sentimento local ou transnacional é algo potencialmente comum e partilhado pelas partes, o que é essencial para qualquer processo de diálogo em que se procura a convergência entre diferentes interlocutores.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nessa linha, de acordo com a teoria bidimensional de democratização de Dahl (1997, p. 23) que considera a democratização como um processo ascendente de contestação pública (direito de oposição) reunida à expansão do direito de participação do cidadão na vida política (inclusividade), a mediação comunitária, por sua vez, candidata-se como um dos instrumentos adequados para sua concretização.

Não se pode olvidar que a mediação comunitária é conhecida pela informalidade, a medida em que os atores são pessoas do povo, pertencentes à comunidade local, o que reforça o seu caráter democrático e emancipatório, além de fomentar a alteridade entre os integrantes de um mesmo grupo social.

2.2 ÂMBITO OBJETIVO OU MATERIAL

De acordo com Fernando Alves Correia (2017) um dos temas mais nobres da dogmática jurídica dos direitos fundamentais constitucionalmente protegidos, maxime dos "direitos, liberdades e garantias" e dos "direitos fundamentais de natureza análoga", diz respeito à sua aplicação quer nas relações entre o Estado e os particulares, quer também nas relações entre particulares.

Tal revela-se de particular importância nas sociedades atuais marcadas pela globalização, pela sociedade da (des)informação, interligada territorial, econômica e financeiramente, bem como por uma sensível redução da soberania do Estado, onde centros de poder representados por organizações e empresas nacionais e multinacionais vêm dominando a estrutura produtiva da riqueza e constituem uma ameaça elevada de violação dos direitos fundamentais dos cidadãos (Correia, 2017).

Daqui se extrai a amplitude de matérias que a mediação comunitária pode abranger, mormente, relações jurídicas de natureza privada, pública ou público-privada. A complementar a nossa afirmação, o artigo 32º da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril coloca sob responsabilidade das entidades constitutivas e gestoras de um possível sistema público de mediação comunitária a definição dos litígios que se enquadram no âmbito das suas competências e que são definidas no respectivo ato constitutivo ou regulatório, independentemente do local de domicílio ou residência das partes.

Não obstante, o âmbito objetivo ou material da mediação comunitária está diretamente relacionado com o âmbito territorial da autoridade pública: local, regional, nacional, europeu, internacional.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ainda assim, em função do que até aqui foi exposto, propomos o âmbito objetivo de um sistema de mediação comunitária de cariz municipal, envolvendo as seguintes matérias:

Tabela 1. Objetivos Sistema de Mediação Comunitária Municipal

Áreas de Atuação	Descrição Breve
Conflitos de Vizinhança	Mediação comunitária como meio de resolução pacífica de disputas entre vizinhos, promovendo a harmonia e o entendimento mútuo.
Educação Intercultural	Implementação de práticas educacionais que valorizam a diversidade cultural, promovendo a compreensão intercultural e o respeito às diferenças.
Nacionalidade e Migração	Mediação intercultural na prevenção e resolução de conflitos relacionados a questões de nacionalidade, migração e direitos dos estrangeiros.
Urbanismo	Utilização da mediação para abordar disputas relacionadas a questões urbanísticas, promovendo o desenvolvimento sustentável e a participação da comunidade.
Ambiente e Qualidade de Vida	Mediação como instrumento para lidar com conflitos ambientais, visando à preservação e melhoria da qualidade de vida da comunidade.
Saúde	Abordagem mediada para facilitar a comunicação em questões de saúde, simplificando o acesso a serviços e promovendo o bem-estar comunitário.
Desporto	Mediação em conflitos relacionados a práticas esportivas, fomentando a cooperação, o *fair play* e a inclusão nas atividades esportivas locais.
Contratação Pública Municipal	Aplicação da mediação na gestão de contratos públicos municipais, buscando soluções eficazes e transparentes para ambas as partes envolvidas.
Política Legislativa	Diálogo mediado na construção e revisão de políticas legislativas municipais, garantindo a participação cidadã e a legitimidade das normas.
Cidadania	Mediação como ferramenta para resolver questões relacionadas aos direitos e deveres dos cidadãos, promovendo uma participação ativa na comunidade.

Nota: elaboração própria

2.3 ÂMBITO SUBJETIVO

Partindo da premissa que o princípio da voluntariedade é condição essencial para o início de qualquer processo de mediação comunitária, tem legitimidade para fazer parte dele ou para nele se constituir como parte interessada os cidadãos titulares de direitos, interesses legalmente protegidos, deveres, encargos, ônus ou sujeições no âmbito das decisões que nele forem ou possam ser tomadas, bem como todas as entidades públicas e privadas, associações na defesa de interesses coletivos.

Sobressai na definição dos sujeitos da relação de mediação comunitária uma necessária correlação com o âmbito material da situação ou litígio em questão.

Em função das matérias referidas no ponto anterior, podemos concluir que a relação de mediação comunitária pode ser bilateral ou poligonal, onde o conceito de cidadania é multiplicado, por razões de tecnicismo jurídico resultante de outros diplomas legais, em novos sujeitos com diferentes papéis: proprietários, inquilinos, vizinhos, formadores, formando,

professor, estudante, entidade adjudicante, entidade adjudicatária, contrainteressados, interessados, contraente público, co-contratante, requerente, requerido, entre outros.

Por último, não podemos esquecer a figura do mediador comunitário que desempenha um papel essencial no processo de prevenção ou resolução do conflito[46].

É um terceiro imparcial que habilitado para o efeito envida esforços para que as partes adquiram conhecimento de forma a prevenir a ocorrência de litígios ou, por outro lado, a obterem consensos ou soluções criativas e mutuamente satisfatórias.

A Lei n.º 29/2013, de 19 de abril fixa no artigo 38º dois critérios para a designação do mediador comunitário. No n.º 1 prevalece o princípio da autonomia das partes envolvidas na escolha do mediador. Subsidiariamente, o n.º 2 estabelece como critério a designação sequencial do mediador de acordo com a ordem resultante da lista em que se encontra inscrito.

2.3.1 Reflexões sobre imparcialidade, parcialidade e multiparcialidade na prática da Mediação

A imparcialidade, uma qualidade fundamental exigida em várias profissões jurídicas, é também um elemento essencial na prática da mediação. No entanto, a parcialidade, comumente associada à advocacia, por exemplo, não está presente nessa abordagem consensual de resolução de conflitos.

É inviável para o mediador, atuando como facilitador do diálogo entre as partes em conflito, tomar partido ou defender os interesses de uma delas, pois isso comprometeria a natureza consensual desse método.

Mas, onde a imparcialidade se encaixa nesse contexto? De acordo com Juliana Maria Poloni de Barros:

> "A imparcialidade faz sentido quando consideramos que para o mediador, o resultado não importa, e nesse sentido, ele é imparcial. Entretanto, em relação às pessoas envolvidas, a multiparcialidade significa que o mediador, adotando uma postura não julgadora, valida as histórias e a lógica daqueles que se expressam". (Barros, 2013, p.44).

[46] A este respeito, recomendamos leitura atenta dos seguintes diplomas: Lei n° 105/2001, de 31 de agosto, que estabelece o estatuto legal do mediador sociocultural e Lei n° 6/2008, de 22 de fevereiro, que cria o estatuto do mediador de recuperação de empresas.

Assim, fica evidente que a imparcialidade não é excluída pela multiparcialidade. Ambas coexistem no procedimento, cada uma desempenhando seu papel específico. O mediador imparcial não está presente para fazer avaliações sobre a situação ou tomar partido, mas sim para oferecer esclarecimentos.

Por outro lado, o mediador multiparcial se preocupa em criar um ambiente de aceitação mútua, reconhecendo as perspectivas e interesses das partes envolvidas, facilitando a comunicação e buscando o equilíbrio entre seus anseios. Seu foco está nas pessoas, em seu bem-estar, demonstrando habilidade em compreender e incorporar diferentes pontos de vista.

O mediador não busca estabelecer uma amizade próxima com os envolvidos, mas sim uma relação de confiança, reconhecimento e respeito mútuo.

Ao contrário, um profissional parcial orienta suas ações para que uma das partes prevaleça no impasse. Ele trabalha para garantir os interesses e posições de uma das pessoas envolvidas no conflito, em detrimento da outra.

Essa abordagem é necessária em certos contextos e é característica de algumas profissões jurídicas. No entanto, como mencionado anteriormente, não é a essência das diferentes formas de mediação. O mediador multiparcial não toma partido; ele apenas facilita a comunicação entre as partes conflitantes para que possam compreender suas posições e demandas.

Para isso, é essencial criar um ambiente propício, onde o mediador compreenda sem preconceitos as perspectivas de cada parte, buscando um ponto de equilíbrio de interesses em busca de uma solução satisfatória, construída pelos próprios envolvidos.

2.3.1.1 A Multiparcialidade na Mediação: facilitação e equilíbrio nos conflitos

A multiparcialidade é um conceito fundamental no âmbito da mediação. Refere-se à atuação do mediador(a) como um agente que não se coloca contra as partes envolvidas, mas sim entre elas, buscando promover o diálogo e garantir o acesso aos direitos fundamentais de cada uma delas.

Esse mediador(a) desempenha o papel de terceiro facilitador, desenvolvendo habilidades para compreender as razões e perspectivas de cada indivíduo envolvido na mediação, criando um espaço onde essas diferentes visões são reconhecidas mutuamente.

Nesse contexto, a multiparcialidade é uma das características essenciais da mediação, junto com *a voluntariedade, a participação ativa dos envolvidos na resolução da disputa, a multiparcialidade e independência do mediador.* (Silva & Orsini, 2012, p. 45).

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

O mediador(a) multiparcial trabalha em conjunto com os envolvidos na mediação para construir a ideia de que todos podem sair beneficiados do processo, o que só é viável quando são considerados os interesses de ambas as partes. Essa ideia está alinhada à "Teoria dos Jogos", uma teoria da Matemática Aplicada criada por John Nash, que é aplicável a várias áreas e se baseia na expectativa de comportamento do outro.

No conceito de "equilíbrio de Nash", essencial na Teoria dos Jogos, considera-se um jogo no qual nenhum dos jogadores pode aumentar seu ganho unilateralmente, sem alterar sua estratégia.

Aplicar essa teoria na resolução de conflitos pelo sistema judicial frequentemente resulta em um jogo competitivo de "perde-ganha", envolvendo perdas e ganhos substanciais, o que dificulta alcançar o "equilíbrio de Nash".

No entanto, na mediação, onde há ampla troca de informações e construção de confiança entre as partes, surge o conceito de "ganha-ganha", minimizando os riscos, uma vez que são as próprias pessoas que constroem as soluções, resultando em um "equilíbrio" favorável a todos.

Num contexto de resolução extrajudicial de conflitos em que a multiparcialidade é aplicada, é possível estabelecer uma comunicação mais aberta e tranquila. Além disso, os mediandos passam a entender que suas visões não representam a verdade absoluta, desenvolvendo laços de confiança com os mediadores para buscar resultados vantajosos para ambas as partes. Isso ocorre porque eles têm a oportunidade de apresentar suas perspectivas sem serem julgados.

Nesse cenário, a postura do mediador(a) é fundamental que seja pacífica, atenciosa, interessada e ativa para garantir um ambiente propício à resolução dos conflitos.

2.3.1.2 Construindo pontes de comunicação na Mediação: ferramentas para um Mediador multiparcial

O papel do(a) mediador(a) na promoção de uma comunicação satisfatória entre as partes é fundamental, e para isso, diversas técnicas são utilizadas com o intuito de criar um ambiente propício para a confiança e a concretização dos interesses envolvidos.

Essas ferramentas são cuidadosamente selecionadas de acordo com a complexidade do caso e da predisposição das partes que quando bem geridas são capazes de estabelecer um terreno fértil para o diálogo eficaz. Entre elas, destacam-se: paráfrase, despolarização da linguagem e do conflito, identificação de interesses, escuta ativa, uma das mais essenciais,

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

rapport, resumo, inversão de papéis, projeção para o futuro, validação de sentimentos, reforço positivo, entre outras.

Essas são algumas das técnicas de comunicação imprescindíveis para construir a multiparcialidade no processo de mediação. Cada uma delas desempenha um papel importante na condução do diálogo e na promoção de um ambiente onde as partes se sintam ouvidas e compreendidas, desse modo apresentamos três das frequentemente utilizadas no âmbito da mediação intercultural, são elas:

2.3.1.2.1 Rapport

O termo *rapport* refere-se à habilidade de demonstrar receptividade ao que o outro está comunicando, sem necessariamente concordar ou discordar com o conteúdo expresso. Ele vai além, abrangendo a capacidade de estabelecer sintonia e afinidade emocional.

No contexto da mediação, o rapport não se trata simplesmente de concordar ou discordar das declarações dos mediandos. Essa ferramenta deve ser estabelecida antes mesmo do início das sessões, sendo fundamental para garantir a liberdade na comunicação entre as partes e estabelecer um relacionamento humano de qualidade.

Através do *rapport*, é possível perceber a confiança e a aceitação do papel desempenhado pelo mediador por parte dos participantes, embora isso possa variar de pessoa para pessoa. Seu objetivo central é criar empatia e harmonia para viabilizar o procedimento de mediação. Seguindo essa linha, uma definição abrangente dessa ferramenta foi proposta por Lawley & Tompkins (2007, p. 1):

> "Rapport é a capacidade de entrar no mundo de alguém, permitindo que essa pessoa se sinta compreendida e estabelecendo um forte vínculo. É a habilidade de transcender a própria perspectiva para compreender o ponto de vista do outro. É a essência da comunicação bem-sucedida".

É da responsabilidade do mediador criar um bom *rapport*, isto é, proporcionar uma recepção positiva ou empática, estabelecendo uma ligação de confiança e conforto com as partes. Este momento tem início com a adequada recepção dos mediados ao ambiente onde a mediação ocorrerá, bem como com o início cerimonial dos procedimentos.

Sobre empatia, prossegue Danon, no seguinte sentido:

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

> "A empatia é catalisadora do processo de crescimento; sentindo-se acolhido, aceito, compreendido, o cliente recomeça a ter confiança em si mesmo, livra-se do peso que o oprime e consegue desta forma colher também vozes interiores mais sutis, que podem já indicar um possível caminho de solução. Descobre em si a capacidade de relativizar a questão que o atormenta e vê as coisas de um outro ponto de vista, pode encontrar a força de ir em frente, não obstante o seu problema e, re-abrir-se à esperança e a uma visão dinâmica da existência, e em particular, da sua situação". (Danon, 2003, p 66).

Ainda sobre o conceito de empatia, conforme explicado por Carl Rogers (2009, p. 489) em seu livro "Tornar-se Pessoa", destaca a importância de compreender o mundo particular do cliente sem perder a noção de distinção entre os sentimentos do terapeuta e os do cliente. Embora as atividades do mediador(a) e do terapeuta(a) sejam diferentes, a empatia continua sendo uma ferramenta importante para ambos, visando o bem-estar das pessoas envolvidas.

Um relacionamento adequado entre os mediados permite que eles se sintam plenamente compreendidos e confiantes, promovendo um sentimento de fortalecimento pessoal e autonomia diante dos desafios, com o intuito de restaurar o respeito por meio da comunicação e da escuta entre as partes.

Ao aplicar adequadamente esse instrumento, juntamente com outras técnicas pertinentes, o mediador intercultural "navega" pelos caminhos complexos do conflito e das histórias de vida dos envolvidos e auxiliam a transpor barreiras culturais, linguísticas e de conhecimento jurídico, quando o mediador for jurista, e orientação eficaz em sua prática, sempre priorizando o empoderamento e a autonomia das pessoas envolvidas no processo de mediação intercultural.

2.3.1.2.2 Escuta ativa

Uma escuta ativa adequada deriva da naturalidade das partes, a qual está intrinsecamente ligada à confiança que o mediador conseguiu estabelecer com os mediandos. É importante que o mediador seja receptivo e consiga se despir de possíveis posturas rígidas, assim como será de grande valor se puder, por meio dessa receptividade, permitir que as partes se desfaçam de suas próprias defesas.

Uma escuta eficaz surge de uma investigação minuciosa dos fatos, com questionamentos detalhados e uma perspectiva que transcende o que é explicitamente exposto. Cabe ao mediador ouvir e interpretar as palavras não verbalizadas, mas comunicadas de alguma forma.

USC DE COMPOSTELA

Essa prática é uma das mais importantes durante a mediação. Em um momento em que a escuta tornou-se superficial, imediata e desatenta, encontrar um ambiente no qual as palavras são compreendidas e interpretadas pelo ouvinte traz não apenas conforto, mas também confiança.

O papel do mediador(a) é compreender o que está sendo comunicado pelo mediando(a) - suas dificuldades, receios e preocupações sobre o possível conflito.

É neste cenário que a escuta ativa torna-se uma ferramenta poderosa para facilitar o diálogo entre as partes envolvidas, demonstrando interesse genuíno na história de quem está falando. Aqui é onde entra o mediador(a) multiparcial.

Este agente busca ouvir e compreender as várias versões apresentadas a ele, sem emitir julgamentos. Isso permite que quem está expressando suas opiniões não sinta a pressão negativa da influência, criando assim um meio de empatia.

A escuta ativa possibilita a humanização do outro. Ury (2000, p. 153) defende que “um dos métodos mais poderosos para a cura de relações é também o mais simples".

Claramente, a atuação do mediador é de vital importância na condução do processo, envolvendo habilidades específicas para assegurar um ambiente propício à comunicação eficaz entre as partes (Moore, 1998).

Tais habilidades incluem estabelecer uma ordem para os mediandos se manifestarem, evitar interrupções durante as falas e incentivar as partes a refletirem antes de se expressarem. Ademais, é fundamental que o mediador demonstre pleno entendimento dos fatos por meio de uma escuta atenta, podendo, em qualquer momento durante o processo, resumir o que foi exposto, desde que de maneira neutra e livre de carga emocional.

Dentre as diversas ferramentas disponíveis para a mediação de conflitos, a habilidade de resumir e recontextualizar o conteúdo apresentado pelas partes é de grande valia. Isso permite ao mediador elucidar o que foi expresso, possibilitando um maior entendimento mútuo entre os mediandos.

Acrescenta-se, o uso da ressignificação das informações também é relevante, permitindo ao mediador reformular o que foi dito de modo a simplificar ou esclarecer o conteúdo apresentado.

Enfatiza-se que o mediador deve estar atento não apenas para compreender as questões trazidas pelas partes, mas também para destacar os aspectos positivos do que está sendo comunicado. Essa abordagem busca suavizar as emoções intensas que frequentemente estão

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

envolvidas nos conflitos, procurando dar ênfase aos aspectos construtivos e minimizando o peso das emoções negativas.

2.3.1.2.3 Despolarização do conflito e da linguagem

A habitual visão do conflito como algo negativo. No entanto, é importante compreender que o conflito pode sinalizar uma situação insatisfatória, causando desconforto e insatisfação. Ele não é necessariamente um problema, mas pode ser encarado como uma oportunidade para uma melhoria, possibilitando mudanças de perspectivas e atitudes. É uma parte intrínseca das interações humanas e, quando abordado de maneira construtiva, pode ser uma oportunidade de crescimento e desenvolvimento.

Quando as pessoas envolvidas percebem o conflito como algo insolúvel, o papel do mediador(a) é desconstruir essa visão, mostrando que a participação no processo demonstra um desejo de buscar soluções e de transformar a situação para algo melhor.

O foco não é resolver completamente o conflito, mas sim administrá-lo, uma vez que os conflitos são uma realidade constante, especialmente em relações prolongadas e subjetivas, foco central do processo em questão.

A mesma importância é atribuída à adequação da linguagem. Este é um instrumento importante e aliado do mediador(a) multiparcial. Em momentos de confronto, é essencial usar uma linguagem suave, clara e desprovida de intenções ou emoções, a fim de encerrar a dinâmica de confronto e promover a compreensão mútua.

A forma como o mediador(a) comunica as expressões de um mediando(a) para outro(a) deve ser cautelosa para não agravar ainda mais o confronto presente na maioria dos casos. Essas ferramentas desempenham um papel relevante nas sessões de mediação, especialmente durante os encontros individuais. Isso se mostra em situações como na "relação de vizinhança" ou no âmbito organizacional (Neto, 2015).

2.4. AS ETAPAS OU FASES DO PROCESSO ESTRUTURADO DE MEDIAÇÃO

Estudiosos apontam que os conflitos, dificuldades e problemas enfrentados pelos seres humanos decorrem da incapacidade humana de se relacionar adequadamente e da tendência a encarar situações de conflito como situações de disputa (Ury, 2005; Thompson, 2009).

A constatação evidencia a necessidade não apenas da presença de dispositivos e estruturas jurídicas apropriadas, mas também da imperatividade de se dedicar de maneira significativa a

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

um trabalho educativo social. Esse esforço visa capacitar o cidadão a lidar autonomamente com situações de conflito, promovendo abordagens cooperativas e autorreguladas.

Nesse contexto, destaca-se a vital importância da mediação, especialmente da mediação comunitária, como uma pedagogia social. Esta atua como uma prática educativa voltada para a promoção da colaboração e para a construção coletiva de uma cultura de paz.

O processo de mediação não é tão formal como o processo judicial ou mesmo uma ida a tribunal, o que não significa dizer-se que o processo de mediação não é estruturado, antes pelo contrário, um processo de mediação simplificado oferece a seguinte estrutura de fases ou etapas:

Tabela 2. Fases ou etapas do processo de mediação simplificado

Fases do Processo de Mediação	Descrição Breve
1.ª Fase: Pré-mediação	- Fase preparatória onde o mediador fornece informações sobre o procedimento. - Estabelece os objetivos, limites e regras da mediação. - Escuta as partes para avaliar a adequação ao caso. - Define as condições do processo.
2.ª Fase: Abertura da Mediação	- Criação de um ambiente propício à comunicação. - Estabelece relação de confiança entre as partes e o mediador. - Esclarece dúvidas sobre o procedimento. - Legitimação da função do mediador como condutor do processo.
3.ª Fase: Investigação do Conflito	- Procura entender a situação conflituosa e a relação entre as partes. - Examina o litígio com base em informações sobre os mediandos e o conflito. - Analisa queixas, interesses, expectativas, viabilidade de solução, entre outros aspectos.
4.ª Fase: Agendamento	- Organização da agenda das reuniões considerando prioridades em importância e urgência. - Estipula tempo e quantidade de reuniões necessárias. - Importante para litígios abrangendo mais de um problema.
5.ª Fase: Restabelecimento da Comunicação	- Interesse em restabelecer rapidamente o canal de comunicação produtiva entre as partes. - Facilita o diálogo e a construção de uma relação de confiança baseada na colaboração.
6.ª Fase: Levantamento de Alternativas	- Orientação do diálogo sobre possíveis soluções. - Deriva da compreensão das narrativas e do reenquadramento da situação.
7.ª Fase: Negociação e Escolha de Opções	- Promoção da negociação pelas próprias partes. - Agilização da escolha de alternativas afloradas anteriormente. - Foco na aproximação de interesses comuns e ajuste dos interesses divergentes.

Nota: elaboração própria

Diante da estruturação do procedimento da mediação, constata-se que, para além da existência de dispositivos e estruturas jurídicas adequados, é necessário que se invista intensamente num trabalho educativo social que auxilie o cidadão a lidar com as situações de conflito de forma autônoma, cooperativa e autorregulada.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Portanto, o nosso entendimento é de que a grande responsabilidade e dinamismo da mediação, de forma geral, recai sobre as partes em contenda, diluindo-se a importância da intervenção do mediador de modo retirar obstáculos do caminho visando com que as partes, por elas próprias construam a solução para o seu problema, através da comunicação, do respeito e reconhecimento recíproco das necessidades e interesses de cada uma delas.

2.5 MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA: A VIA DE UMA JUSTIÇA EMANCIPATÓRIA

Para Giménez (2020) as instituições fazem parte do que ele chama de eixo de ligação entre a mediação e a cidadania democrática. O autor defende que a democracia e o pacto de cidadania exigem instituições legítimas e legitimadas.

A institucionalidade é uma figura de relevo na Agenda 2030, mais especificamente no seu objetivo 16 de desenvolvimento sustentável: *promover sociedades pacíficas e inclusivas para o Desenvolvimento Sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis* (United Nations, 2015).

Na condição de um entusiasta da mediação, por acreditar que efetivamente este recurso tem grande potencial em contribuir com a justiça tradicional, na efetiva democratização do direito fundamental do acesso à justiça.

E em comunhão com a iniciativa do Conselho Europeu em estimular a realização de campanhas de informação adequadas aos cidadãos, oferecendo conteúdo informativo suficientemente elucidativos sobre as características do procedimento de mediação e as suas reais vantagens de ordem prática.

Acompanho o posicionamento de Giménez, ao afirmar que a mediação tem sido aplicada de diferentes formas e em diferentes âmbitos para mediar problemas que afetam, confrontos entre instituições, seja em tensões entre uma instituição e determinados participantes, quer sejam indivíduos ou grupos.

Giménez denomina de "adequação institucional" que no momento de diversificação sociocultural dos sujeitos de referência (membros, protagonistas, participantes, beneficiários, afetados, utilizadores, utentes, etc.). As instituições como os tribunais, a escola, o hospital ou a polícia são essencialmente monoculturais, ou tendem a ser monoculturais, estão a ficar desatualizados num ambiente em mudança.

Não é tarefa das mais simples uma determinada instituição, por exemplo, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, adaptar – sem alterar a sua natureza e finalidade – os seus canais de

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

acesso, língua, protocolos, formação e reciclagem dos seus membros. Neste contexto, a mediação pode ser não só necessária, como também útil e benéfica (Giménez, 2020).

A mediação comunitária, considerada uma importante ferramenta de pacificação social, quando utilizada, sem intermediários pelos membros da própria comunidade, entendemos ser um exemplo de exercício de cidadania.

É no ambiente comunitário que surgem os conflitos sociais e é neste cenário que se desenha o perfil ideal do mediador, devendo este ser escolhido em razão do seu reconhecimento e respeito perante os seus pares, com valores éticos e dele se espera neutralidade e honestidade.

Importante o que destaca Luis Alberto Warat (2004, p. 424) quanto ao mediador, que o mesmo deve ser um facilitador da comunicação, incentivando os envolvidos para que participem ativamente empenhando-se no tratamento dos seus interesses. Pois os protagonistas de uma mediação são os conflitantes, sendo o mediador apenas um facilitador no alcance de uma solução construída pelas partes.

Ao final, o mediador é o responsável por fomentar a prática de cidadania e democracia, promovendo o acesso à justiça, simplificando aos cidadãos o conhecimento dos seus direitos e deveres assegurados pela Constituição. Oportunizar aos implicados num conflito, a chance de construírem uma solução conjunta através da cultura do diálogo e da participação, resultando numa via de inclusão social.

A gestão dos conflitos comunitários, na maioria dos casos, pode ser trabalhada fora da via tradicional, seja pela falta de informação, ou capacidade financeira, encontrando na mediação, um espaço para que seu conflito seja debatido (Camargo, 2017, p. 47).

Neste raciocínio, a mediação comunitária representa uma importante via de tratamento de conflitos entre administração pública e cidadãos, assim como entre Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Imigrantes/Refugiados, comunidade de acolhimento e imigrantes/refugiados, resultantes, na maioria dos casos, da ruptura ou inexistência do diálogo entre os indivíduos em conflito.

Jean François Six (2001) destaca que a mediação comunitária se apresenta como um meio de tratamento de disputas, nomeadamente quando as partes envolvidas são pessoas que vivem à margem da sociedade, excluídas pela desigualdade social.

O autor francês entende que a primeira mediação a fazer é a *de devolver confiança às cidades e aos subúrbios, estudando-se a fundo sua realidade e potencialidades. Criar uma democracia urbana, pesquisar novas maneiras de os cidadãos tornarem-se cidadãos de fato*.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Neste raciocínio, a participação cidadã é a protagonista na mediação comunitária, isto porque o conflito existente entre membros de uma comunidade sendo trabalhado por um mediador que integra a própria comunidade, com a construção de pontes capazes de reativar canais de diálogo antes interrompidos entre as partes conflitantes, resulta na a abertura de novos caminhos para uma transformação social e cultural (Spengler, 2011).

Entendemos que a mediação comunitária tem como finalidade de abrir ou reabrir os canais de comunicação interrompidos e reconstruir laços sociais destruídos. Tem como desafio primordial aceitar a diferença e a diversidade, o dissenso e a desordem geradas pelas partes.

Sua principal pretensão não se resume em propor novos valores, mas restabelecer a comunicação entre aqueles que por interesses opostos resolveram bloquear o diálogo entre ambos com a construção conjunta de uma solução (Spengler, 2011).

Desta maneira, a mediação comunitária desperta a consciência do cidadão como ator social, preserva a dignidade do homem e resgata um sentimento de cidadania, que se encontrava adormecido (Moreira, 2008, p. 46).

A sua relevância consiste em perseverar as relações socioafetivas, encarando o indivíduo como responsável por suas próprias ações e, como tal, capaz de solucionar seus problemas, atuando como sujeito de seu destino.

Frise-se que a mediação na sua vertente comunitária apresenta um valor democrático intrínseco, pois não há nada mais democrático do que decidir por si. Esta emancipação democrática guarda fortes relações com a cidadania da proposta transmoderna.

Dessa forma a concepção transformadora do conflito existente na Mediação é também uma forma de realização da democracia e da cidadania (Mendonça , 2012).

Por seu turno, a mediação de conflitos comunitários pode ser vista como uma aliada do Poder Judiciário, uma vez que previne e auxilia no alcance da melhor solução dos conflitos, em que nesta não há perdedores.

Trata-se de um instrumento não adversarial, onde os protagonistas são as partes envolvidas no conflito. Afinal, a mediação possibilita um caminho para o exercício da cidadania, incentivando a participação ativa nas mais variadas relações entre família, vizinhos, instituições públicas locais, escolas, apenas para citar algumas.

Pelos mais variados sistemas judiciários existentes, diversos ensaios foram experimentados com o intuito de apresentar respostas para tratar do que se chamou de “crise do judiciário”. Dentre as quais estão o reaparelhamento dos tribunais com recursos humanos e infraestruturas,

USC DE COMPOSTELA

a automatização, a aplicação de novas tecnologias de comunicação e informação, criação de tribunais especiais para a pequena litigação de reformas processuais, entre outras (Santos, 2007).

O desenvolvimento da mediação ocorre, portanto, em razão das divergências existentes nos mecanismos tradicionais de regulação social. Notadamente, sublinha-se a crise do judiciário apontada como uma das principais causas do desenvolvimento de alternativas da justiça. O emprego da mediação em variados campos da vida social (família, escola, trabalho, saúde, comunidade...) revela um novo modelo de regulação social e não apenas uma simples técnica de gestão dos conflitos (Bonafé-Schmitt, 2012, p. 184).

Assim, no contexto da nova forma de pensar, com o uso de novos mecanismos para o tratamento de conflitos, revela a mediação comunitária como instrumento facilitador do acesso à justiça. Pois quando o senso de justiça é inerente e passa a integrar o processo de criação e preservação da comunidade, temos a garantia do acesso à justiça (Auerbach, 1983).

Para Warat (2000), a mediação é uma forma “ecológica” de resolução de conflitos sociais e jurídicos, forma na qual o intuito de satisfação do desejo substitui a aplicação coercitiva e terceirizada de uma sanção legal. Sendo uma forma alternativa de resolução de conflitos jurídicos, sem que exista a preocupação de dividir a justiça ou de ajustar o acordo às disposições do direito positivo.

Enquanto, Rodrigues Junior (2006) entende que os conflitos são fenômenos capazes de promover mudança positiva, crescimento e sobretudo a construção de uma responsabilização mútua pelo sucesso de uma solução. A boa aplicação da mediação, para este autor, previne conflitos e viabiliza parâmetros que tornem possíveis o diálogo e a negociação.

Ao longo das últimas duas décadas, o tecido social passou por significativas alterações sociais, culturais e econômicas. Os efeitos destas alterações foram sentidos na sociabilidade. Entretanto, em alguns países, o Estado tem o protagonismo e a responsabilidade em proteger a sociedade através da política do Estado-Providência.

É o caso da França, por exemplo, onde o poder do Estado atua em todos os campos da vida social, impondo a participação de estruturas intermediárias (justiça e polícia) entre o Estado e a sociedade civil.

Na França, o processo de mediação pode ser administrado por um órgão com natureza administrativa, o que pode levar à "administrativização" do procedimento. Embora o órgão possa ter independência em relação à Administração pública, a solução resultante ainda é

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

imposta de cima para baixo, não refletindo completamente a filosofia dos Métodos Alternativos de Resolução de Disputas (ADR), que valorizam o protagonismo das partes na resolução do litígio (Massucci, 2009). Neste sentido, se explica o porquê a polícia e a justiça atuarem com exclusividade como instituições interlocutoras dos litígios sociais.

Bonafé-Schmitt sublinha que nos Estados Unidos, em razão do *Welfare State* (Estado de bem estar social) não ser tão incentivado como é na França, nem por isso há menos conflitos sociais. A realidade social em muitos bairros americanos é de registro de episódios cada vez mais violentos, o que demonstra um tecido social cada vez mais desintegrado.

O autor acrescenta que o fenômeno da desagregação social tradicional está associado ao processo de individualização das sociedades modernas, o que resulta na falta de internalização de normas pelos indivíduos.

Bonafé-Schmitt destaca que o acentuado enfraquecimento dos poderes políticos e religiosos contribuem de modo significativo para a "reciclagem" das formas tradicionais de socialização, ampliando a fragmentação da sociedade. Acrescentamos mais um importante fator que atualmente potencializam os dilemas de recomposição do vínculo social e da gestão dos conflitos que são os fenômenos migratórios cada vez mais acentuados.

Apesar do reforço das estruturas especializadas do Estado, para citar algumas: justiça, polícia, assistentes sociais setoriais e educadores, se evidencia nos bairros menos favorecidos das grandes metrópoles de países como Brasil, Estados Unidos e França, o fracasso da predominância da prática de políticas tradicionais de regularização dos conflitos sob o comando do Estado.

A multiplicação de instituições na estrutura do Estado sem que haja um trabalho coordenado, atuando em bairros sociais densamente povoados, não impedem manifestações sociais descontroladas, como o caso do homicídio do cidadão afro-americano George Floyd ocorrido em maio de 2020, na cidade de Minneapolis, Estados Unidos, somados a outros

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

inúmeros casos envolvendo imigrantes e Autoridades de controle de fronteiras como em Portugal (Caso 2020)[47][48] e Espanha (2021)[49].

Desse modo, opinamos conforme entendimento de Bonafé-Schmitt (2012, p. 187) que não é apenas reforçando o número de profissionais especializados (assistentes sociais, de magistrados e de policiais) que o Estado resolverá a desordem social.

Não se trata apenas da intervenção do Estado nos campos da vida social o que se observa, já de outrora, a crescente *judicialização* das relações sociais, forçando a judicialização dos

[47] No Dia 12 de março de 2020, o cidadão Ucraniano, de 40 anos (Ihor Homenyuk), morreu no Espaço Equiperado a Centro de Instalação Temporária (EECIT) no aeroporto de Lisboa, depois de ter chegado dois dias antes da Turquia, tentando entrar de foma ilegal em Portugal. Na oportunidade, o Governo português determinou a abertura de um inquérito, foram detidos três inspetores do SEF pela Polícia Judiciária por suspeita de homicídio. A Comissão dos Direitos Humanos da Ordem dos Advogados manifestou "profunda preocupação e apreensão" com os fatos ocorridos no Centro de Instalação temporária do SEF no aeroporto de Lisboa e, em razão das circunstâncias, exigiu uma investigação exemplar até às últimas consequências. O Ministério Público acusou os inspetores do SEF, considerou que os três inspetores tiveram um comportamento desumano, provocando ao cidadão ucraniano graves lesões corporais e psicológicas.
A acusação concluiu que os inspetores algemaram o cidadão estrangeiro com os braços para trás do corpo e, desferindo-lhe socos, pontapés e pancadas com o bastão, atingiram-no em várias partes do corpo, designadamente, na caixa torácica, provocando a morte por asfixia mecânica. Houve forte manifestação pela classe política ao exigir mudanças estruturais no SEF. O Estado português, antecipou-se ao julgamento dos três inspetores e através da Provedora de Justiça deu por concluído o processo de indemnização à família do cidadão ucraniano.
Fonte: https://tvi24.iol.pt/sociedade/julgamento/caso-sef-tudo-o-que-se-sabe-sobre-a-morte-de-ihor-homeniuk-no-aeroporto-de-lisboa (Consultado em 03/05/2024).

[48]Outra consequência foi a extinção do SEF com a publicação da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro que determinou a separação orgânica entre as entidades competentes para o exercício das funções policiais e as entidades competentes para o exercício das funções administrativas até então exercidas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Em concreto, operou -se a concentração: i) das funções policiais nas forças e serviços de segurança, como a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Polícia Judiciária (PJ); ii) das funções administrativas em matéria de migrações e asilo numa nova entidade, a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.); e iii) das funções administrativas relativas à concessão e emissão do passaporte eletrónico português e ao atendimento das renovações de autorizações de residência no Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, I. P.).
A referida Lei foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 02 de junho de 2023, que veio consagrar à criação da AIMA, I. P., a qual sucede ao SEF nas suas funções em matéria administrativa relacionadas com os cidadãos estrangeiros e ao Alto Comissariado para as Migrações, I. P. (ACM, I. P.), salvo quanto: i) às atribuições deste último referentes a programas de inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconômicos mais vulneráveis, que são transferidas para o Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P.; e ii) às atribuições em matéria de contraordenações decorrentes do regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem.

[49]De acordo com declarações das autoridades espanholas, no dia 18 de maio de 2021, a cidade autônoma de Ceuta, território espanhol no norte de Marrocos, com cerca de 20 quilômetros quadrados de extensão e quase 85 mil habitantes. Aproximadamentee 6.000 migrantes (1.500 menores), número "recorde", entraram ilegalmente no território espanhol a nado, com recurso a embarcações ou através de escalar as altas cercas fronteiriças que separam este enclave espanhol e o território marroquino.
Em resposta, o Governo espanhol mobilizou várias unidades do exército espanhol e de outras forças de segurança para Ceuta, que inicialmente acolheram-nos no estádio de futebol da cidade antes de deportar os imigrantes adultos. Já os imigrantes identificados como menores de idade foram enviados para armazéns administrados pela Cruz Vermelha e por outras organizações.
A Espanha não concede aos cidadãos marroquinos o estatuto de requerentes de asilo, e apenas permite que crianças migrantes não acompanhadas permaneçam legalmente no país sob supervisão governamental.
Muitos imigrantes procedentes da África elegeram Ceuta e Melilla, outro enclave espanhol situado junto à costa marroquina e localizada cerca de 350 quilômetros a leste de Ceuta, como uma porta de entrada para a Europa, pois são as únicas fronteiras terrestres da União Europeia (UE) com a África.
Tal invasão não se trata de um episódio isolado, em 2020, 2.228 migrantes optaram por cruzar estes dois enclaves espanhóis, por mar ou por terra, muitas vezes correndo o risco de morte ou de sofrer ferimentos. Fonte: https://www.dn.pt/internacional/ceuta-acordou-com-milhares-de-migrantes-sem-destino-e-militares-na-fronteira-13733650.html (Consultado em 03/05/2024).

modos de regulação de conflitos. Atualmente este fenômeno de judicialização tem atingido campos até então preservados, como por exemplo o da educação e o da saúde (Bonafé-Schmitt, 2012, p. 186).

Casos em estabelecimentos de saúde envolvendo agressões de médicos por pacientes têm se tornado frequentes. Somados aos litígios em que estão presentes os profissionais de saúde e a perda de confiança e do respeito por parte dos pacientes, resultando em ações judiciais com pedidos de indenização. Do mesmo modo que se acompanha o aumento da violência nas escolas entre alunos, entre profissionais da área de ensino e alunos e muitas das vezes com o envolvimento dos pais dos alunos.

Habermas (1981, p. 393) revela que anteriormente as sociedades modernas eram caracterizadas por uma *inflação de textos jurídicos* e, mais particularmente, por uma extensão do direito com a juridicização de realidades sociais, que eram reguladas de maneira informal.

A juridicização aumentou devido a mercantilização das relações sociais, resultante do intervencionismo do Estado social ao estender *uma rede de relações clientelistas nas esferas da vida privada*, e que a acentuação desse processo teve como consequências aumentar *os efeitos patológicos indiretos da extensão do direito que significa simultaneamente burocratização e monetarização dos campos centrais da vida* (Habermas, 1981, p. 400)

Nesse sentido, com o crescente fluxo migratório, as relações conflituosas envolvendo processos de adaptação e integração à comunidade local tem se tornando uma preocupação por parte das autoridades locais. Sendo inegável que nos campos sociais como o da saúde, educação, emprego e convivência em sociedade, os conflitos relacionados entre indivíduos de diferentes culturas tornam-se cada vez mais latentes.

Nosso entendimento é de que a propagação dos conflitos em contexto social expõe a dificuldade com que o Estado gerencia estes novos conflitos e realça a debilidade dos modelos de integração social universalista ou diferencialista.

Por isso, acompanhamos Habermas (1981) ao sustentar que os conflitos criados pelas sociedades modernas estão relacionados à qualidade de vida, à igualdade de direitos, à realização pessoal, à identidade social. Que estes conflitos sociais se referem às consequências de uma existência mais coletiva e mais complexa (litígios familiares, de consumo, entre vizinhos, ambientais, interculturais). E que a solução é trabalhar esta existência aos modos de resolução de conflitos mais consensuais, vincados na conciliação e na comunicação e não na sanção ou na indenização.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nesse sentido, a previsão e a antecipação são indispensáveis nas sociedades, especialmente nos dias de hoje, que atravessam grandes incertezas evolutivas, ambientais e socioeconômicas. Durante e após o cenário mais crítico da pandemia do coronavírus, as vulnerabilidades e incertezas tornaram-se mais evidentes, com os consequentes riscos de intensificação do medo e da manipulação sociopolítica. Sendo cada vez mais necessário dispor de mecanismos preventivos de conflitos vincados na confiança, neste cenário, enquadra-se a mediação.

Há países cujo acesso à justiça pelos cidadãos vulneráveis é considerado um problema social e não um direito social, haja vista as barreiras enfrentadas para o efetivo acesso à justiça, culminando com uma resposta efetiva do judiciário.

Como exemplo, tem-se o Brasil, cujo seu Poder Judiciário adotou sistema de multiportas[50], ou seja, aos litigantes são oferecidas diferentes alternativas para solução de suas disputas (Kessler & Finkelstein, 1998, p. 577). O Sistema de multiportas consiste na realização de diagnóstico prévio do litígio permitindo a cada situação o seu encaminhamento ao meio mais adequado de solução (Resnik, 1995, p. 262).

É justamente neste contexto que a mediação, em especial a mediação comunitária se faz essencial, como pedagogia social, como prática educativa voltada para a colaboração e para a construção coletiva de uma cultura de paz (Rodrigues Junior, 2006).

A educação popular, base do conceito de mediação comunitária que este trabalho se propõe apresentar, tem como essencial de que as pessoas carregam consigo um saber prévio, este construído consoante a trajetória individual de vida, sua relação cultural e social.

O fato de possuirmos um o acúmulo de informações é o ponto de partida para ampliar novos conhecimentos conceituais, procedimentais e atitudinais que o processo de mediação proporciona apoiado na circunstância de estimular a exteriorização dos saberes inerentes às partes envolvidas, ao mesmo tempo em que, na riqueza desse encontro, novos saberes são construídos e compartilhados.

[50] O conceito inovador de "multi-door courthouse" foi inicialmente apresentado pelo Professor Frank E. Sander, da Harvard Law School, em abril de 1976, durante uma conferência destinada a abordar os desafios enfrentados pelos juízes na administração da justiça. A essência desse conceito reside na visão de um tribunal do futuro como um centro abrangente de resolução de disputas, oferecendo uma ampla gama de opções, que vão além da justiça contenciosa tradicional, abrangendo a conciliação, a mediação,a arbitragem e a provedoria de justiça.
A proposta não apenas visa garantir o acesso à justiça para aqueles que podem não dispor dos meios para se envolver em litígios contenciosos, mas também incentiva os cidadãos a alcançarem acordos próprios. Este enfoque não só promoveria uma justiça mais rápida e compreensível, mas também resultaria em benefícios significativos para os tribunais, tais como a redução da carga processual e um aumento na eficiência processual. Assim, ao adotar o modelo de "multi-door courthouse", almeja-se não apenas uma transformação na prestação de serviços judiciais, mas também a promoção de uma cultura de resolução consensual de disputas, trazendo vantagens tanto para os usuários da justiça quanto para o sistema judicial em si. Este paradigma inovador, proposto por Sander, representa uma abordagem holística para aprimorar a eficácia e a acessibilidade do sistema de justiça.

A relação que se estabelece entre educador/mediador e educando/parte no processo de mediação é necessariamente dialógica, baseada no reconhecimento da existência de diferentes saberes e na possibilidade de aprendizagem mútua.

Nesse sentido, a educação popular é aqui compreendida como metodologia e como movimento social para uma mediação transformadora.

Assim, esta consideração incide sobre a prática da mediação comunitária na medida em que as ações mediadoras devem estimular o protagonismo das partes e a dedicação na sua construção conjunta da solução do problema em foco.

Desse modo, o principal atributo do mediador é ter a capacidade de potencializar os mediados a fim de que tenham iniciativa, empatia e criatividade orientadas à composição de uma solução considerada razoavelmente adequada para os implicados no conflito.

A mediação comunitária transversalizar vários tipos de ação, tais como: administração de conflitos de caráter informal, não adversarial (Ruiz, 2015, p. 289), em que um terceiro (mediador) facilita a comunicação entre as partes envolvidas e as auxilia a chegar na construção de uma acordo de consenso e satisfatório para ambas; facilitação do acesso da população a serviços essenciais diversos; uma estratégia para que as normas, objetivos e metas de determinadas políticas implementadas sejam entendidos e assimilados pelas 'classes populares'; forma de buscar nos serviços essenciais uma abertura para o entendimento da lógica e da dinâmica locais; e, ainda, aproximação entre o conhecimento popular e o conhecimento tecnocientífico.

A 'ponte' pode ser compreendida à luz da facilitação do acesso aos direitos de cidadania de modo geral. Nesse sentido, a interação com os moradores de uma comunidade específica, por exemplo, a escuta de seus relatos ou a atuação sobre fatos que são compartilhados e que envolvem a solução de um problema ou a resolução de um conflito, fazem da mediação uma prática educativa com poderoso potencial transformador em distintas esferas de organização da vida social.

No âmbito comunitário (social), a mediação consiste na facilitação da comunicação, a sua reformulação ou a reconstrução do sentido de uma mensagem. As dificuldades de comunicação não são nunca raramente linguísticas. Podem encontrar-se fundadas em perspectivas diferentes sobre a realidade, expectativas diferentes ou interpretações diferentes de comportamentos verbais e não verbais, direitos, responsabilidades e deveres, falta de conhecimento e de experiência, ausência de familiaridade com o assunto, tema ou situação.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

2.5.1 Mediação Comunitária como elemento de igualdade de oportunidades e respeito aos Direitos Fundamentais

Apesar da Constituição dos Estados Democráticos garantir expressamente a igualdade ao acesso universal ao Poder Judiciário, o que se constata, é que na prática, são iniciativas estatais ineficazes que não resultam na materialização deste direito. Entendemos que o momento negativo que passa o Poder Judiciário é devido a uma série de fatores conjugados, que resultam na ineficácia do acesso à justiça.

Em especial, destaca-se que o centralismo jurídico estatal concebido para a administrar os conflitos de natureza individual e coletivos, não acompanha a evolução das necessidades da sociedade. O resultado é o aumento do número de demandas pendentes de julgamento, o que torna o Estado incapaz de apreciar devidamente as demandas judicializadas.

Este raciocínio é trabalhado por Antônio Carlos Wolkmer (2001, p. 279), que sustenta a tese de que a crise do acesso à justiça é resultante da sua desatualização e da sua incapacidade de responder aos conflitos que materializam manifestações de imediatas mudanças sociais.

Dentre estas mudanças tem-se como fruto do próprio capitalismo o crescimento do individualismo, afastando as pessoas, diminuindo os momentos de diálogo e construção de redes, aumentado cada vez mais a exclusão social, problemas de comunicação e, portanto, a incursão de um número crescente de conflitos.

Nesse sentido, a ordem jurídica - excessivamente ritualizada, dogmática, em alguns temas desatualizada, centrada no convencionalismo de sua lógica individualista e de sua racionalidade formal – não consegue acompanhar o ritmo crescente de transformações aceleradas, da criação de constantes e maiores necessidades, de reivindicações por que passa a sociedade, representando normalmente o interesse exclusivo dos mais favorecidos.

Entendemos que a ordem jurídica não consegue proteger com a mesma eficiência universal a população, gerando entraves ao acesso ao órgão estatal jurisdicional especialmente pelos cidadãos mais vulneráveis.

Sendo o Poder Judiciário o ambiente tradicional de controle e resolução dos conflitos, e órgão responsável por garantir o acesso à justiça, em razão da morosidade, do alto custo e inacessibilidade pela maioria da população, evidencia-se que este órgão há anos carece incorporar medidas que viabilizem "democratizar" o controle e repressão dos conflitos sociais, bem como garantir o efetivo cumprimento de direitos e deveres.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Por seu turno, aponta-se a classe de baixa renda constituída pelos locais de minoria étnica, imigrantes e refugiados, como a mais prejudicada. Marginalizada à Justiça, com menos acesso aos sistemas de saúde, de educação e excluídas da participação social. Assim, grupos periféricos e dependentes são atingidos por violentas contradições e conflitos de natureza social, econômica e política, que implicam numa repercussão jurídica negativa.

Este cenário existente sinaliza a adoção premente de mudança de paradigmas e de processos que direcionem a democratização do acesso à justiça. Dentre estas, o autor (Wolkmer, 2001) sublinha e sustenta o reconhecimento e incentivo de organizações não estatais e informais, representadas por manifestações comunitárias não oficiais com capacidade de promover a gestão de conflitos e garantia de direitos e deveres.

A lógica é que estas instituições comunitárias, atuando em colaboração com o Poder Judiciário, tenham em sua estrutura orgânica elementos que permitam maior eficiência e rapidez, preenchendo assim lacunas e saneando antigas debilidades do Poder Judiciário. Idealizando-se em uma resposta natural à incapacidade da Justiça formal do Estado em absorver as crescentes demandas sociais geradoras de conflitos e de decisões judiciais.

Especialmente na União Europeia, paradoxalmente, o momento crítico vivenciado de longa data pelo Poder Judiciário, tem estimulado o surgimento de organizações alternativas institucionalizadas, fundamentadas na participação comunitária, nomeadamente nos locais mais carenciados de acesso à justiça, com a finalidade de viabilizar este acesso.

Estas alternativas, enquanto processos societários não estatais fomentam a resolução consensual de conflitos, coordenados informalmente por segmentos ou vontades individuais e coletivas, assumem características específicas, revelando uma validade singular e legítima, capaz de transparecer com maior nitidez um genuíno senso de justiça.

Representam, portanto, processos alternativos com baixo nível de institucionalização, fundamentados no consenso, que implicam alto teor de informalização, descentralização e democratização, senão ainda uma maior conscientização, participação e criatividade, favorecendo o alargamento societário de auto-regulação voluntária, sedimentando uma nova política de acesso à Justiça. (Wolkmer, 2001).

Vislumbra-se um surgimento mais alargado, em paralelo com a administração da justiça convencional (o Poder Estatal), de mecanismos que promovem a resolução de conflitos revestidos pela celeridade e participação ativa da comunidade; através de instituições leves, flexíveis, gratuitas, posicionadas de modo a potencializar o acesso aos seus serviços, operando

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

por vias alternativas e pouco reguladas com vistas à obtenção de soluções mediadas entre as partes.

Sob o argumento principal de que o importante é pacificar, de modo a tornar-se irrelevante se a pacificação ocorre por obra do Estado ou por outros meios, desde que sejam eficientes. Nota-se uma certa "sensibilidade" por parte do Estado em reconhecer e em aceitar esta transformação ao absorver as vias alternativas, ao incorporá-las nas boas práticas judiciais.

Nesse sentido, as soluções não jurisdicionais de conflitos passam por serem tratadas como meios "adequados" de pacificação social, decorrente, inclusive, da percepção de que o Estado tem falhado na sua missão pacificadora, apesar de empenhar-se em realizar mediante o exercício da jurisdição.

Como reflexo deste cenário, a União Europeia tem se dedicado ao tema com incentivo e patrocínio financeiro à Administração Pública local ao estimular com que as comunidades marginalizadas se organizem, a fim de garantir aos seus membros o efetivo acesso à justiça, mediante diversas ações e processos.

Como exemplo a ser destacado, aponta-se a mediação de conflitos no processo autocompositivo, informal, extrajudicial, efetivo de resolução de conflitos e garantia de direitos. Tem-se, pois, a representação da modalidade de mediação conhecida como já abordada de mediação comunitária, configurando-se como um exemplo de mediação na sua mais pura essência.

2.5.2 Reflexões sobre a mediação comunitária como política pública multinível no contexto da organização administrativa

Os exemplos reais de mediação comunitária a nível mundial têm na sua maioria uma dimensão local ou bairrista subsumidos a litígios ou formas preventivas de combater litígios ou problemas de natureza pública ou privada, mas em que estão envolvidos direitos fundamentais dos cidadãos.

A expressão "direitos fundamentais" surgiu em França, por volta de 1770, tendo vindo a adquirir projeção na Alemanha, onde os grundrechte passaram a dominar o sistema de relações entre o Estado e o indivíduo (Caupers, 1985, p. 12).

Nessa medida, os processos de mediação comunitária têm vindo a ser geridos por autoridades públicas locais com o apoio do Estado, União Europeia e outras entidades públicas

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ou por entes privados[51] que vêm promovendo a educação, a cultura e participação cívica dos cidadãos na transformação social, econômica e jurídica da sociedade. A exemplo de programas norte-americanos, muitos nasceram por iniciativa da própria comunidade tendo, entretanto, acabado por firmar convênios com os tribunais locais.

Cumulativamente, as iniciativas municipais do orçamento participativo a que se seguiu a iniciativa o Orçamento Participativo Portuga, constituem indícios suficientemente fortes para constatar o caráter e o potencial transformador multinível da mediação comunitária.

O enfoque *"bottom-up"* procura paulatinamente assegurar legalidade, *accountability* e a participação dos cidadãos na administração global de comunidades políticas e econômicas de dimensão internacional, através da ampliação e adaptação das ferramentas de mediação comunitária de cariz doméstico (Kingsbury *et al.*, 2010).

Na verdade, parece ser muito mais eficaz que a política *"top-down"* desencadeada pela União Europeia para a valorização da solução consensual de conflitos como meio de melhoria dos sistemas de justiça e, consequentemente, do acesso à justiça, uma vez que os resultados obtidos ainda não são expressivos (Paumgartten, 2016).

Digamos que o campo de atuação da mediação comunitária é interdisciplinar, desenha conceitos a partir do Direito, da Filosofia, da Ciência Política, da Sociologia, da Antropologia, da Economia, da Psicologia, da Ciência, da Ontologia, das novas aplicações da teoria dos jogos, leva a uma progressiva autonomização da Mediação Comunitária relativamente aos conceitos firmados pelo Direito Privado e o Direito Público através de um exercício de cuidada hermenêutica que corresponda por inteiro à intencionalidade e à teleologia funcional de um Estado de Direito Democrático. O mesmo é dizer ao aperfeiçoamento da cultura jurídica.

A primeira barreira a ser enfrentada por um programa de mediação comunitária que busca implementar a mediação numa comunidade prende-se com o seu financiamento que deve prever como despesas iniciais: recrutamento, seleção e formação dos mediadores, ainda que em muitos dos projetos já executados sejam voluntários e desprovidos de qualquer habilitação legal.

Na questão do financiamento é nossa sugestão que se diversifique as fontes de recursos, ou seja, através de financiamento público partilhado por diversas entidades e investimento privado.

USC UNIVERSIDADE DE COMPOSTELA

[51] A este respeito as entidades públicas e privadas que financiam e são atores principais na implementação do Plano estratégico para as Migrações (2015-2020) resultante da Resolução do Conselho de Ministros n° 12-B/2015, de 20 de março.

Outra reflexão importante diz respeito à necessidade de um espaço físico ou online, que permita o atendimento e o esclarecimento eficaz e eficiente das partes que procuram a mediação comunitária.

A principal desvantagem apontada por alguns coordenadores de centros de mediação vinculados a tribunais locais é referente à restrição da liberdade de atuação dos mediadores. As reclamações referiam-se nomeadamente às metas fixadas pelos tribunais, que muitas vezes limitavam o tempo de atendimento e estabeleciam critérios inapropriados para avaliação do êxito na mediação.

Sem embargo, os atos constitutivos ou regulatórios de um sistema público de mediação comunitário devem ter em atenção os princípios da imparcialidade, da independência, da competência e da responsabilidade dos mediadores legalmente previstos nos Artigos 6.º a 8.º da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril.

Mantendo a nossa linha de raciocínio, entende-se que a criação de um Centro Municipal de Mediação Comunitária constitui o primeiro passo num contexto de inovação social de transformar e potenciar, na comunidade, a criação de laços e de uma rede sólida e coesa entre indivíduos e instituições, protagonizando um projeto paulatino de mudança por via da construção de canais de diálogo e de capacitação para a participação nas esferas sociais, políticas e econômicas de populações que tendencialmente delas se mantêm afastadas.

2.6 MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA INTERCULTURAL

2.6.1 O processo hermenêutico para a construção de um conceito jurídico de mediação comunitária intercultural

Atualmente, um pouco por todo mundo, podem comprovar-se vários estudos científicos que analisam experiências de mediação comunitária, com especial destaque para o Brasil, China, Estados Unidos e Sri Lanka (Valters, 2013), sendo de realçar que a maioria tem um caráter predominantemente local e procura resolver conflitos de comunidades socialmente problemáticas.

É no contexto de interculturalidade em que se alude a novas formas de justiça emergente, em que as comunidades étnicas, os grupos ou classes sociais se reconhecem em suas diferenças e buscam consensos, que o Conselho da Europa e a Unesco, através do Tratado do Conselho da Europa n.º 199, de 27 de outubro de 2005, criaram a "Plataforma Aberta de Faro", onde

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

consideram como uma das atividades prioritárias a intervenção das autoridades públicas locais e regionais sobre assuntos como a boa governação local e as questões relativas às migrações[52].

O Tratado n.º 199 do Conselho da Europa, conhecido como a Convenção-Quadro sobre o Valor do Patrimônio Cultural para as Sociedades, representa um marco importante para os Estados membros do Conselho da Europa. Aberto para a assinatura e adesão da União Europeia e outros Estados não membros desde 27 de outubro de 2005, Portugal formalizou sua assinatura nesta data.

A ratificação por Portugal ocorreu em 28 de agosto de 2009, com a Convenção tornando-se vigente a partir de 1 de junho de 2011. No contexto espanhol, a Convenção foi assinada em 12 de dezembro de 2018, ratificada em 07 de abril de 2022, com entrada em vigor marcada para 01 de agosto de 2022.

A essência da Convenção repousa na premissa de que o acesso ao conhecimento e à fruição do patrimônio cultural é um direito fundamental para a participação dos cidadãos na vida cultural, conforme estabelecido na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Seu texto reforça a visão do patrimônio cultural como um recurso vital para o desenvolvimento humano, a valorização da diversidade cultural e a promoção do diálogo intercultural.

Destaca-se ainda a ênfase na necessidade de um modelo de desenvolvimento econômico que se baseie no princípio da utilização sustentável dos recursos, apoiando assim o patrimônio cultural como um pilar fundamental nesse processo.

De igual modo, o Livro Branco sobre o Diálogo Intercultural "Viver Juntos em Igual Dignidade" (Conselho da Europa, 2008), lançado pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros do Conselho da Europa por ocasião da sua 118.ª reunião ministerial, Estrasburgo, 2008, define quatro eixos de ação política onde a mediação comunitária pode ser instrumento fundamental na promoção do diálogo intercultural, a saber: *governação democrática da diversidade cultural; cidadania democrática e participação; o direito ao ensino de competências interculturais; espaços de diálogo intercultural multinível*.

Nessa medida, os valores comuns da democracia, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, do Estado de Direito, do pluralismo, da não discriminação e do respeito mútuo devem ser consolidados com a participação dos cidadãos na vida social e econômica e nos assuntos públicos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[52] Fonte: https://www.forumdascidades.pt/content/convencao-de-faro-conselho-da-europa-2005 (Consultado em 03/05/2024).

Sendo para tal fundamental o direito a aprender e a ensinar, ou seja, a adquirir conhecimento científico e competências interculturais que possibilitem a construção de diálogos transformadores nas comunidades locais, regionais, nacionais e internacionais de que fazem parte a fim de resolverem conflitos.

Nas comunidades e bairros locais, não são raros os problemas e tensões que surgem em torno da utilização de espaços públicos (praças e parques) de práticas comerciais (utilização de esplanadas, horários de funcionamento, gestão de ruídos, de resíduos sólidos) etc.

Tal como em outros âmbitos de mediação, através da escuta, do questionamento e de outras técnicas, o objetivo é identificar o que é partilhado pelos vizinhos, comerciantes, autoridades profissionais, ou outros intervenientes ligados ao território e envolvidos no problema.

Para além de auxiliar na construção do sentimento de pertença comum, a mediação pode ajudar a respeitar as identidades e as pertenças individuais e não partilhadas dos membros da comunidade local, quer sejam de proveniência de nacionalidade/território, etnia, religião, gênero ou políticas. A mediação é essencial na relação com o respeito e pluralismo na sociedade democrática e na sua cidadania diversificada (Giménez, 2019).

Em Portugal, vislumbram-se alguns passos de cariz local e nacional no âmbito da mediação comunitária – v.g. Orçamento Participativo Portugal, os diversos orçamentos participativos municipais, bem como os diversos Planos Municipais para a Integração de Migrantes –, não obstante podermos concluir pela inexistência de um sistema público de mediação comunitária.

Por duas ordens de razão: a primeira prende-se com o fato de tais iniciativas terem uma natureza propositiva com limitações ao nível do âmbito territorial e material, onde a potencial litigiosidade resulta da própria iniciativa dos projetos apresentados pelos cidadãos-empreendedores e a forma como é utilizado o dinheiro público nas áreas temáticas previamente fixadas pelas autoridades públicas.

A segunda pela inexistência da figura típica do mediador consagrada na alínea b) do artigo 2.º da Lei n.º 29/2013, de 19 de Abril e que é substituída pela participação, discussão e voto dos cidadãos no âmbito destes procedimentos administrativos de natureza participativa.

Por outro lado, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março abre espaço a um Plano Estratégico para as Migrações de 2015-2020, o qual é também fruto das fortes vagas migratórias resultantes de conflitos bélico-econômicos que vão ocorrendo um pouco por todo o Mundo.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

De igual modo, como exemplo de emprego de mediação comunitária, estão os Planos Municipais para a Integração de Migrantes (PMIM) constituem-se como documentos estratégicos, elaborados a nível local, que visam organizar e concentrar as ações das diversas entidades envolvidas na área das migrações. Esses planos são essenciais para o processo de integração multivetorial de imigrantes na sociedade portuguesa, facilitando sua inserção e participação comunitária de maneira coesa e sustentável.

Desde 2014, o então Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) incentiva os municípios portugueses a desenvolverem esses planos. A elaboração dos PMIM envolve uma abordagem colaborativa que inclui não apenas as administrações municipais, mas também outras instâncias de governança, tanto regional quanto nacional, bem como a participação ativa de representantes das comunidades imigrantes. Esta estratégia multidimensional visa melhorar a cooperação entre diferentes níveis de governança e fomentar a monitorização contínua dos serviços e políticas desenvolvidas, permitindo a identificação e disseminação de boas práticas.

2.6.2 Conceito jurídico de Mediação Intercultural

Assim, é fundamental compreender que o conceito de mediação intercultural transcende uma abordagem racional, lógica ou filosófica. Ele enraíza-se nos princípios gerais e direitos fundamentais do ordenamento jurídico internacional e nacional, estabelecendo conexões com leis que regulam matérias do mesmo campo do Direito ou que tratam de locais e situações paralelamente ao conceito em questão.

Em outras palavras, a origem da mediação intercultural reside em uma qualidade que pode ser alcançada por qualquer pessoa ou cultura por meio de ações concretas e voluntárias entre indivíduos. Assim, manifesta-se a necessidade de se aplicar e promover espaços de diálogo interdisciplinar, até porque o mediador não tem de ser licenciado em Direito, capazes de apresentar respostas que busquem um aprimoramento do convívio social baseado nas diferenças e na inclusão social.

O conceito de mediação intercultural passa por ser um processo de facilitação de comunicação e resolução de conflitos entre pessoas de diferentes culturas. Trata-se de um tipo de mediação que não apenas aborda conflitos específicos, mas também tem função educativa, aumentando a consciência sobre a diversidade cultural e promovendo o respeito mútuo.

O conceito de mediação intercultural não remete para uma figura jurídica unitária. Considerada um terceiro tipo de mediação, distinto da mediação comunitária e da mediação

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

(extra)judicial, pois ela lida especificamente com as complexidades e dinâmicas das diferenças culturais. Este tipo de mediação, *tertium genus*, exige uma combinação única de habilidades, incluindo competência intercultural, sensibilidade cultural, e frequentemente, habilidades linguísticas.

Não esquecendo a importância da aplicação dos princípios gerais fixados na Lei n.º 29/2013 que são premissas fundamentais e identificadoras do ordenamento jurídico de um Estado de Direito Democrático, tendo a dupla função de informar e auxiliar na construção de soluções nos casos concretos.

Centrando-nos ainda no conceito de Mediação Intercultural, a definição de Giménez (1997, p. 142) é aquela que consideramos a mais adequada para tratarmos deste enfoque específico e transversal aos diferentes âmbitos da mediação.

Para Giménez, a mediação intercultural é *uma modalidade de intervenção de terceiras partes, em e sobre situações sociais de multiculturalidade significativa com particular atenção ao Outro, à sua revalorização e reconhecimento nessa diferença e da aproximação das partes, a comunicação e a compreensão mútua, a aprendizagem e o desenvolvimento da convivência, a regulação de conflitos e adequação institucional, entre atores sociais ou institucionais etnoculturalmente diferenciados.*

Na vertente intercultural, os princípios e os métodos da mediação têm como objetivos i) a aproximação das partes, ii) a comunicação e a compreensão mútua, iii) a aprendizagem e o desenvolvimento da convivência pacífica. Simultaneamente, assume-se como forma de regulação de conflitos e adequação institucional, entre atores sociais ou institucionais etnoculturalmente diferenciados (Silva *et al.*, 2016, p. 14).

O método utilizado pelo mediador intercultural é *sui generis*, pois requer uma abordagem personalizada e flexível que vai além dos métodos tradicionais de mediação. Apesar do predomínio da informalidade e da oralidade, este método envolve uma profunda compreensão das nuances culturais, a capacidade de se adaptar a diferentes contextos culturais, e a habilidade de facilitar o diálogo entre partes que podem ter visões de mundo significativamente diferentes. É uma prática especializada que exige formação e experiência específicas na área de mediação intercultural.

O método seguido é um processo específico que envolve várias etapas e habilidades. Primeiramente, na fase de preparação e análise, o mediador estuda o contexto cultural das partes envolvidas, identificando possíveis fontes de conflito cultural. Em seguida, trabalha no

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

estabelecimento de confiança, demonstrando sensibilidade e respeito cultural para ganhar a confiança das partes. A facilitação da comunicação é uma etapa crucial, onde o mediador ajuda a traduzir não apenas as palavras, mas também as intenções e significados culturais subjacentes. Na identificação de problemas, o mediador auxilia as partes a entenderem os problemas específicos que surgem devido a diferenças culturais. Posteriormente, no desenvolvimento de soluções conjuntas, as partes, com a ajuda do mediador, elaboram soluções culturalmente apropriadas e aceitáveis para todos os envolvidos. Finalmente, a educação continuada pode ser proporcionada pelo mediador, oferecendo às partes conhecimentos adicionais sobre as culturas umas das outras para prevenir futuros conflitos.

Cumpre, ademais, destacar que ideal de pacificação social é a máxima de todos os processos, sejam eles judiciais ou extrajudiciais, autocompositivos ou heterocompositivos, concretizando-se em um ideal de justiça social.

Logo, a mediação não deve ser interpretada em substituição ao processo judicial, mas sim em complementaridade a este. Trata-se de um procedimento de gestão positiva e pacífica de conflitos e como meio de regulação social, que segundo Briant & Palau (1999) é constituído de dupla função: *regular conflitos* e *fazer sociedade*. Portanto, a mediação intercultural é um meio de restabelecer laços sociais da comunicação duradouros, tendo como condição o reconhecimento do outro (Zabatel, 2007).

Tendo em conta possibilidade do processo de mediação criar ou restabelecer laços sociais entre grupos, vincados nos valores de respeito mútuo, cooperação e partilha de recursos comunitários, é essencial sua prática com o propósito de promover a integração dos imigrantes nos países de acolhimento, oferecendo a estes indivíduos a oportunidade de inclusão social efetiva.

Sua eficácia é constatada em indivíduos com dificuldades de socialização, neste aspecto tem-se o exemplo dos imigrantes que por diversos motivos encontram barreiras de comunicação, que impedem o acesso universal aos direitos fundamentais e a sua integração junto à comunidade local.

Seja pela situação de ilegalidade, pela dificuldade de compreender o idioma local ou até mesmo em interpretar as normas vigentes do local de acolhimento; para o imigrante, a mediação comunitária representa uma oportunidade de capacitação para lidar com situações de eventual conflito, de forma a prevenir e antecipar o curso dos acontecimentos (Costa, 2017, p. 7).

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Assim, entendemos que em busca da pacificação, vale a pena investir na coexistência plural de métodos adequados a fim de garantir o acesso à justiça. Para tanto, sendo necessário e responsável a utilização dos métodos seja auto ou heterocompositivos às questões mais apropriadas às suas características e competências.

De igual modo, a mediação também se refere a situações que se apresentam recém-chegados aos contextos culturais e linguísticos do território de acolhimento; intervenção em situações de conflito ou tensão que podem levar à exclusão e à violência social, por incompreensão de referências culturais e linguísticas; ou intervenção na criação de "terceiros espaços" de alternativa a confrontos linguísticos e culturais, em que se negoceia e adapta a diferença (Zarate, 2003).

Por certo que a mediação, como já referimos anteriormente, não é a panaceia para solução de todos os conflitos comunitários existentes. Entretanto, quando bem trabalhada em situações de exclusão social e de diversidade cultural, a mediação surge como *uma estratégia fundamental na perspetiva do reforço do diálogo intercultural e da coesão social* (Oliveira, Galego & Godinho, 2005, p. 25).

2.6.3 Pontos positivos da Mediação Intercultural

Ao destacar os pontos positivos da mediação intercultural, iniciamos pelo importante atributo que é o de facilitar a comunicação entre pessoas de diferentes origens culturais, promovendo a compreensão mútua e reduzindo mal-entendidos.

Ao esclarecer equívocos e promover o diálogo, a mediação intercultural auxilia na prevenção de conflitos ou resolvê-los antes que ampliem para níveis mais prejudiciais.

Permite que as partes envolvidas tenham um papel ativo na resolução de suas próprias disputas, aumentando o senso de controle e empoderamento. Os mediadores interculturais podem desenvolver soluções personalizadas que levem em consideração as normas culturais e os valores das partes envolvidas.

Neste cenário, destaca-se que a abordagem intercultural demonstra respeito pelas diferentes perspectivas e valores culturais, contribuindo para uma resolução mais justa e equitativa. Para além de contribuir para a inclusão de minorias[53] étnicas, culturais e linguísticas em processos e decisões importantes (Conselho da Europa, 2008).

[53] Não existe uma definição jurídica consagrada ao nível internacional do conceito de minoria. Porém, no contexto do Livro Branco sobre o Diálogo Intercultural, minoria designa pessoas, incluindo os migrantes, pertencentes a grupos pouco numerosos

2.6.4 Pontos negativos e desafios da Mediação Intercultural

A tradução e interpretação precisas podem ser desafiadoras, levando a possíveis mal-entendidos ou imprecisões na comunicação. Nem todos os mediadores interculturais podem ser proficientes em todas as culturas envolvidas, o que pode resultar em uma compreensão inadequada das normas culturais.

As diferenças culturais podem levar a mal-entendidos, estereótipos e falta de sensibilidade por parte do mediador ou das partes envolvidas. Em algumas situações, as desigualdades de poder entre as partes podem afetar a eficácia da mediação, especialmente se uma parte se sentir intimidada ou em desvantagem.

A mediação intercultural pode levar mais tempo do que outros métodos de resolução de disputas, devido à necessidade de explicar nuances culturais e garantir a compreensão mútua.

A mediação intercultural não possui um conjunto universal de regras e diretrizes, o que pode resultar em variações na abordagem e nos resultados. Bem como a falta de regulamentação da profissão de mediador com a obrigatoriedade de formação mínima exigida para o desempenho da função.

Em síntese, à luz dos atributos definidores do conceito jurídico de mediação intercultural, essa prática pode ser definida como um processo de facilitação do diálogo e resolução de conflitos entre diferentes culturas, visando promover a compreensão mútua e a harmonia social.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

quando comparados com o resto da população, caracterizados pela sua identidade, nomeadamente pela sua etnia, cultura, religião ou língua (Conselho da Europa, 2008).

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

3 MEDIAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA (U.E.)

Este capítulo explora o desenvolvimento e a implementação da mediação na União Europeia (UE), com foco particular nas Diretivas 2008/52/CE e outras legislações pertinentes que têm moldado a prática da mediação em Estados-Membros como Espanha e Portugal. A análise abrange desde a promulgação da Diretiva até sua transposição nos ordenamentos jurídicos nacionais, incluindo a avaliação de aspectos deontológicos e legais relevantes para a prática mediadora na UE.

A escolha de começar com a Diretiva 2008/52/CE, promulgada em 21 de maio de 2008, é justificada pela sua importância como um marco regulatório na facilitação do acesso à justiça através de mecanismos de resolução alternativa de conflitos na Europa. A discussão é contextualizada na busca contínua por eficiência e eficácia nos sistemas judiciais, reduzindo a carga nos tribunais e promovendo uma cultura de diálogo e entendimento mútuo.

Discute-se a transposição da Diretiva 2008/52/CE para os ordenamentos jurídicos de Espanha e Portugal, destacando o processo legislativo e as adaptações necessárias em cada contexto nacional. A inclusão de um estudo comparativo entre esses países permite ilustrar não apenas as semelhanças nas abordagens à mediação, mas também as particularidades que refletem as diferenças culturais e legais.

O exame do Código Deontológico Europeu dos Mediadores serve para enfatizar os fundamentos éticos essenciais que sustentam a prática da mediação. Esta parte do estudo justifica-se pela necessidade de garantir que os mediadores operem dentro de um quadro de confiança e profissionalismo, critérios fundamentais para a eficácia deste mecanismo de resolução de conflitos.

Avaliar os avanços e recuos na implementação da Diretiva nos diferentes Estados-Membros oferece uma visão crítica sobre os desafios enfrentados, como questões de aceitação cultural da mediação e a integração efetiva de práticas de mediação no sistema legal existente. Esta análise é essencial para entender as limitações práticas da mediação como ferramenta de acesso à justiça.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

A interseção da mediação com o contencioso administrativo é especialmente relevante nos contextos de Espanha e Portugal, onde questões administrativas frequentemente culminam em litígios. Esta seção investiga como a mediação pode servir como um complemento ou alternativa aos procedimentos judiciais tradicionais, potencialmente reduzindo o congestionamento dos tribunais administrativos.

O capítulo também aborda a mediação extrajudicial como um meio alternativo e complementar à jurisdição formal, discutindo sua aplicabilidade e benefícios.

Por fim, a importância da educação e formação em práticas de mediação é discutida, enfatizando como a capacitação adequada pode fortalecer o entendimento e a eficácia da mediação como ferramenta de resolução de conflitos.

3.1 A DIRETIVA 2008/52/CE, DE 24 DE MAIO

A partir do compromisso assumido pelo Conselho Europeu em Tampere, Finlândia, em 1999, emerge uma nova visão sobre a resolução de conflitos na União Europeia (UE), destacando a necessidade de procedimentos extrajudiciais para promover um acesso mais amplo e eficiente à justiça.

Nesse contexto, a mediação foi identificada como um instrumento chave visando a melhoria da eficácia do sistema judicial, reduzindo a burocracia e os custos associados aos procedimentos legais[54]. Além disso, reconheceu-se o potencial da mediação para preservar relacionamentos e mitigar os impactos adversos das disputas, especialmente em questões sensíveis como o direito de família.

No ano de 2002, a Comissão Europeia, a convite do Conselho de Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos, apresentou o Livro Verde[55] sobre os modos alternativos de resolução de litígios em matéria civil e comercial, excluindo a arbitragem.

Esse documento permitiu avaliar a situação na Europa e lançou uma ampla consulta para a preparação de medidas concretas, com ênfase na possibilidade de estabelecer princípios fundamentais que garantam a confiança necessária para a resolução extrajudicial de litígios.

[54] Relatório do Conselho Europeu, sobre a aplicação da Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2001, sobre certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial (Diretiva «Mediação»). Fonte: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0238_PT.html (Consultado em 03/05/2024).

[55] Fonte: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0196:FIN:PT:PDF (Consultado em 03/05/2024).

Em resposta às reações recebidas dos Estados-Membros, a Comissão Europeia tomou iniciativa de elaborar uma proposta de diretiva[56] e de elaborar um Código Europeu de Conduta para Mediadores[57].

3.1.1 Proposta de Diretiva de Mediação na UE: estratégias para fortalecer relações e superar desafios jurídicos

A iniciativa para assegurar um acesso mais efetivo à justiça na União Europeia, mediante a promoção da resolução de litígios por meio da mediação, teve como objetivo primordial transpor obstáculos oriundos da incompatibilidade entre os sistemas jurídicos dos Estados-Membros e da complexidade intrínseca a esses sistemas. Nesse contexto, buscou-se estabelecer normas mínimas comuns, fomentando a interação entre a mediação e os processos judiciais.

O conteúdo contemplou duas categorias de disposições: aquelas vinculadas à interação entre a mediação e os processos judiciais e aquelas que facultam aos órgãos jurisdicionais promover ativamente o uso da mediação, sem impô-la de maneira obrigatória. A designação e acreditação de mediadores foram deliberadamente excluídas, com o intuito de incentivar iniciativas de autorregulação.

A proposta refletiu a preocupação e importância de estabelecer uma relação apropriada entre a mediação e o processo civil, atendendo às ambiguidades presentes nas legislações processuais nacionais, sobretudo em contextos transfronteiriços. Almejou-se, assim, criar um sistema legal estável que equiparasse a mediação ao processo judicial.

O interesse em ampliar a utilização da mediação fundamenta-se nas suas vantagens, como celeridade, simplicidade e menor custo na resolução de litígios. A proposta reconheceu a mediação como um meio eficaz para o acesso à justiça, tanto para particulares quanto para instituições. A Comissão ressaltou que a promoção direta da mediação é limitada, sendo a única medida concreta a obrigação de os Estados-Membros permitirem que os tribunais sugiram a mediação às partes.

A proposta também considerou a interação com a organização dos sistemas judiciais dos Estados-Membros. Embora a redução da pressão sobre o sistema judicial seja uma vantagem

[56] Fonte: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0718:FIN:PT:PDF (Consultado em 03/05/2024).

[57] Fonte: https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/GRAL_Media%E7%E3o/Codigo_Europeu_Conduta_Mediadores_2014.pdf (Consultado em 03/05/2024).

da mediação, esta não é encarada como uma alternativa aos processos judiciais, mas como um meio complementar de resolução de litígios.

A base jurídica da iniciativa foi fundamentada no atual artigo 81.º do TFUE[58], que trata das normas de processo civil, sendo considerada essencial para o funcionamento adequado do mercado interno.

Através deste diploma legal a União Europeia (UE) visa promover uma cooperação judiciária em matérias civis com impacto transfronteiriço, baseada no princípio do reconhecimento mútuo de decisões judiciais e extrajudiciais. Essa cooperação abrange diversas medidas destinadas a facilitar o bom funcionamento do mercado interno e promover a efetiva acessibilidade à justiça.

Entre as medidas estão o reconhecimento mútuo de decisões, a citação e notificação transfronteiriça, a compatibilidade de normas de conflitos de leis e jurisdição, cooperação na obtenção de meios de prova, garantia de acesso à justiça, eliminação de obstáculos em ações cíveis, desenvolvimento de métodos alternativos de resolução de litígios e apoio à formação de magistrados e agentes de justiça.

Nesse sentido, a abordagem da UE reflete seu compromisso em promover a eficiência e a justiça no âmbito transfronteiriço. O reconhecimento mútuo e a harmonização de procedimentos são responsáveis por assegurar a confiança nas instituições judiciais, facilitando a resolução de litígios de forma eficaz. A especificidade das medidas relativas ao direito da família, por exemplo, destaca a necessidade de uma abordagem cuidadosa e deliberada, sujeita a um processo legislativo especial.

[58] Assim estabelece o TFUE no seu Artigo 81.º 1. A União desenvolve uma cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiriça, assente no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais. Essa cooperação pode incluir a adoção de medidas de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. 2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam, nomeadamente quando tal seja necessário para o bom funcionamento do mercado interno, medidas destinadas a assegurar: a) O reconhecimento mútuo entre os Estados-Membros das decisões judiciais e extrajudiciais e a respectiva execução; b) A citação e notificação transfronteiriça dos actos judiciais e extrajudiciais; c) A compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros em matéria de conflitos de leis e de jurisdição; d) A cooperação em matéria de obtenção de meios de prova; e) O acesso efectivo à justiça; f) A eliminação dos obstáculos à boa tramitação das acções cíveis, promovendo, se necessário, a compatibilidade das normas de processo civil aplicáveis nos Estados-Membros; g) O desenvolvimento de métodos alternativos de resolução dos litígios; h) O apoio à formação dos magistrados e dos funcionários e agentes de justiça. (...) 3. Em derrogação do n.º 2, as medidas relativas ao direito da família que tenham incidência transfronteiriça são estabelecidas pelo Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu. O Conselho, sob proposta da Comissão, pode adoptar uma decisão que determine os aspectos do direito da família com incidência transfronteiriça, passíveis de serem objecto de actos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu. Fonte: https://www.sg.mai.gov.pt/RelacoesInternacionais/UniaoEuropeia/Documents/Tratado_Funcionamento_U_E.pdf (Consultado em 03/05/2024).

Em última análise, o objetivo é criar um ambiente jurídico coeso, eliminando barreiras e promovendo a cooperação entre os Estados-Membros para garantir uma administração da justiça eficaz e equitativa em toda a União Europeia.

Quanto à subsidiariedade e proporcionalidade previstas pela proposta de diretiva, a justificativa para a intervenção a nível comunitário baseou-se na necessidade de coerência e estabelecimento de regras uniformes em contextos transfronteiriços e nacionais. A opção pela utilização da Diretiva como instrumento consideramos apropriada, limitando-se ao estritamente necessário e conferindo aos Estados-Membros a autonomia na implementação.

3.1.2 Código Deontológico Europeu dos Mediadores: fundamentos éticos para uma Mediação confiável

O Código Deontológico Europeu dos Mediadores[59] foi formalmente apresentado em julho de 2004, durante uma conferência na Comissão Europeia, e estabeleceu princípios aos quais os mediadores europeus e organizações de mediação pudessem aderir voluntariamente. Este Código visa não apenas garantir confiança nos mediadores individualmente, mas também consolidar a credibilidade do próprio processo de mediação (DGPJ, 2014).

Este conjunto de princípios orienta a conduta dos mediadores individuais no exercício da mediação, aplicando-se a todas as formas desse processo em questões civis ou comerciais. Os mediadores têm a opção voluntária, sob sua própria responsabilidade, de adotar e respeitar este código.

O alcance deste código se estende também às organizações que oferecem serviços de mediação, as quais podem optar por solicitar que os mediadores sob sua égide adiram ao código deontológico. Estas organizações são encorajadas a fornecer informações sobre as medidas adotadas para apoiar os mediadores individuais que cumprem o código, incluindo treinamento, avaliação e acompanhamento.

A definição de mediação, conforme estabelecida neste código, abrange qualquer processo no qual duas ou mais partes em litígio optam por nomear um terceiro, denominado "mediador", para auxiliá-las na resolução do litígio, sem a necessidade de recorrer aos tribunais. É importante ressaltar que a decisão de respeitar o código deontológico não exclui a aplicação da legislação nacional ou das normas reguladoras de determinadas profissões.

USC

59 Código Deontológico Europeu dos Mediadores Fonte: https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/GRAL_Media%E7%E3o/Codigo_Europeu_Conduta_Mediadores_2014.pdf (Consultado em 03/05/2024).

Além disso, o código reconhece a possibilidade e a conveniência de organizações que oferecem serviços de mediação elaborarem códigos mais detalhados, adaptados ao seu contexto específico ou aos tipos de serviços de mediação que oferecem. Esses códigos adicionais podem abordar áreas específicas, como a mediação familiar ou a mediação de consumo, proporcionando diretrizes adicionais para os mediadores nessas circunstâncias particulares.

Reforça-se que o Código Deontológico Europeu dos Mediadores delineia princípios fundamentais que regem a atuação dos mediadores, promovendo a ética e a qualidade na prática da mediação. Dos principais aspectos do código, destacam-se elementos relevantes que orientam a competência, nomeação, remuneração, promoção de serviços, independência, imparcialidade, acordo de mediação, processo, resolução e confidencialidade.

A competência sendo um pilar central do código, reforça a necessidade de formação adequada e atualização contínua para garantir a proficiência do mediador. A nomeação do mediador requer, em contrapartida deste, cuidado na aceitação, considerando a sua experiência necessária, divulgação transparente de informações sobre sua formação e histórico de processos de mediação. Quanto à remuneração, transparência e consentimento expresso das partes são imperativos.

A promoção dos serviços, o código sublinha o incentivo à promoção dos serviços de maneira profissional e digna. A independência e imparcialidade são princípios fundamentais, exigindo a divulgação de quaisquer circunstâncias que possam afetar a imparcialidade. Este compromisso é mantido ao longo do processo.

O acordo de mediação, processo e resolução são tratados no código, enfatizando a importância do mediador em assegurar que as partes compreendam as condições do acordo e participem equitativamente no processo. A equidade do processo e o final adequado são essenciais para garantir que a mediação seja conduzida de maneira justa e que todas as partes cheguem a um acordo consciente.

Enquanto que a confidencialidade é protegida, sendo o mediador obrigado a preservar informações tratadas durante a mediação, a menos que a lei exija revelação. Este compromisso assegura um ambiente de confiança para as partes envolvidas.

Assim, o Código Deontológico Europeu dos Mediadores estabelece um padrão ético musculado, promovendo a integridade e eficácia da mediação na União Europeia, consolidando a confiança nas práticas extrajudiciais de resolução de litígios.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A atenção dedicada à elaboração de princípios fundamentais e à criação do Código Europeu de Conduta para Mediadores reflete o firme compromisso em estabelecer padrões éticos elevados e promover a excelência no campo da mediação.

A opção pela adesão voluntária ressalta a prioridade atribuída à autorregulação da profissão, um passo significativo que não apenas fortaleceu a confiança depositada nos mediadores, mas também consolidou a credibilidade do próprio processo de mediação. Essa abordagem não apenas reforçou as instâncias extrajudiciais de resolução de litígios, mas também contribuiu para o aprimoramento da eficácia do sistema jurídico europeu.

Portanto, nossa opinião é de que a União Europeia, a partir do Livro Verde e das iniciativas subsequentes, reforçou seu comprometimento em estabelecer um ambiente jurídico que valoriza a resolução consensual de disputas, elevando os padrões éticos e qualitativos na prática da mediação e, por conseguinte, promovendo uma justiça mais acessível, eficiente e confiável para todos os seus cidadãos.

3.1.2.1 Diretrizes CEPEJ para uma implementação aprimorada sobre Mediação Familiar e Civil

Outra iniciativa digna de nota sobre mediação promovida pela UE, ocorreu na Terceira Cúpula do Conselho da Europa em Varsóvia, em maio de 2005, onde os Chefes de Estado e de Governo comprometeram-se a maximizar o potencial de definição de padrões da organização, promovendo a implementação e o desenvolvimento contínuo dos instrumentos legais e mecanismos de cooperação legal. Além disso, decidiram auxiliar os Estados membros na administração de justiça de forma justa e rápida, incentivando a exploração de meios alternativos para a resolução de disputas.

Como resposta a essas deliberações, a CEPEJ (Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça) [60], com o objetivo estatutário de facilitar uma implementação eficaz dos instrumentos legais internacionais do Conselho da Europa relacionados à eficiência e justiça na justiça, incluiu em suas prioridades uma nova iniciativa voltada para a facilitação da implementação dos instrumentos e padrões do Conselho da Europa sobre resolução alternativa de disputas.

O Grupo de Trabalho sobre Mediação (CEPEJ-GT-MED) foi estabelecido para avaliar o impacto das recomendações do Comitê de Ministros nos Estados membros. Isso incluiu as

[60] A Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ), em 2007, estabeleceu diretrizes para uma melhor implementação da recomendação existente relativa à mediação familiar e à mediação em matéria civil, dentre elas destacam-se as qualificações dos mediadores. Fonte: https://rm.coe.int/16807475b6 (Consultado em 03/05/2024).

recomendações Rec(98)1 sobre mediação familiar, Rec(2002)10 sobre mediação em assuntos civis, Rec(99)19 sobre mediação em assuntos penais e Rec(2001)9 sobre alternativas ao litígio entre autoridades administrativas e partes privadas. O grupo recomendou medidas específicas para facilitar a implementação eficaz dessas recomendações, visando aprimorar a implementação dos princípios de mediação nelas contidos.

Na primeira reunião do Grupo de Trabalho, realizada em Estrasburgo de 8 a 10 de março de 2006, um questionário foi elaborado para avaliar a conscientização dos Estados membros sobre as recomendações mencionadas e o progresso da mediação em seus países, alinhado aos princípios contidos nessas recomendações.

Como era esperado, surgiram diferenças significativas entre os Estados membros em relação ao avanço da mediação civil e familiar, destacando obstáculos como falta de conscientização sobre mediação, custos relativamente elevados para as partes e desequilíbrios financeiros, disparidades na formação e qualificação dos mediadores, e diferenças nas garantias e escopo da confidencialidade.

Diante desses desafios, o Grupo de Trabalho desenvolveu diretrizes não vinculativas para auxiliar os Estados membros na implementação das Recomendações sobre mediação familiar e em assuntos civis.

Nesse sentido, as diretrizes da CEPEJ baseiam-se em uma ampla gama de fontes especializadas em mediação, incluindo o trabalho da UNCITRAL (Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional), da União Europeia e de outras instituições especializadas nesse campo. Portanto, tais diretrizes representam um esforço adicional para promover e desenvolver a mediação como um meio eficaz de resolução de disputas pelos Estados membros.

Uma das principais recomendações é que os Estados membros reconheçam e promovam esquemas de mediação viáveis, tanto os existentes quanto os novos, através do fornecimento de apoio financeiro e outras formas de suporte.

Essa abordagem visa não apenas fortalecer os programas de mediação já estabelecidos, mas também expandir sua disponibilidade através de iniciativas de informação, treinamento e supervisão. Dessa forma, busca-se tornar a mediação acessível e amplamente disponível para as partes envolvidas em disputas.

Sobre os atores da mediação, os juízes desempenham um importante papel no desenvolvimento da mediação e são encorajados a promovê-la ativamente. Isso inclui fornecer

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

informações sobre a mediação, organizar sessões informativas e, quando apropriado, incentivar as partes a optarem pela mediação ou encaminhar o caso para esse método de resolução de disputas. Além disso, é fundamental garantir que os serviços de mediação estejam acessíveis, seja através de esquemas vinculados ao tribunal ou orientando as partes para listas de provedores de mediação.

Os advogados também têm um papel importante a desempenhar na promoção da mediação. Os códigos de conduta profissional devem incluir uma obrigação ou recomendação para que os advogados considerem meios alternativos de resolução de disputas, incluindo a mediação, antes de recorrerem ao tribunal em casos apropriados.

Além disso, os advogados devem fornecer informações e orientações relevantes aos seus clientes sobre a mediação como uma opção de resolução de disputas. As associações de advogados são incentivadas a manter listas de provedores de mediação e a divulgá-las entre seus membros para facilitar o acesso dos clientes a esses serviços.

Ainda no escopo das diretrizes, a CEPEJ destacou recomendações visando uma implementação mais eficaz das práticas de mediação familiar e cível, com uma ênfase particular na qualificação dos mediadores.

Tais recomendações ressaltaram a importância de garantir que os mediadores possuam o treinamento e a expertise necessários para facilitar processos de mediação bem-sucedidos, promovendo a confiança das partes envolvidas e a eficácia geral do sistema de resolução de disputas por meio da mediação.

De acordo com as recomendações da CEPEJ, os Estados-membros e as partes interessadas na mediação devem providenciar programas de formação adequados para os mediadores. É essencial que haja normas comuns relativas à formação, considerando as disparidades nos programas existentes.

A formação em mediação deve abordar uma série de pontos fundamentais para preparar mediadores competentes e éticos. Primeiramente, os mediadores devem compreender os princípios e objetivos subjacentes à mediação, incluindo sua natureza colaborativa e seu propósito de promover acordos consensuais.

Além disso, é essencial que os mediadores cultivem uma postura ética e uma atitude imparcial. A confiança e a imparcialidade são fundamentais para o sucesso da mediação. Os mediadores também devem dominar as diferentes fases do processo de mediação, desde a

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

preparação inicial até a conclusão do acordo, adaptando-se às necessidades específicas de cada situação.

A formação em mediação também deve incluir uma comparação entre a resolução tradicional de disputas e a abordagem da mediação, destacando as nuances e os benefícios de cada método. Além disso, os mediadores devem ser instruídos sobre a seleção adequada de casos para mediação, a estrutura organizacional do processo e o quadro legal que envolve a mediação.

Habilidades avançadas de comunicação, negociação e mediação também devem ser desenvolvidas, juntamente com a capacidade de gerenciar conflitos e usar linguagem não confrontacional. A formação deve proporcionar oportunidades para que os mediadores desempenhem diferentes papéis e participem de exercícios práticos, promovendo a aplicação prática das teorias aprendidas.

É importante que a formação aborde especificidades relacionadas à mediação familiar, incluindo o interesse da criança, e forneça uma visão abrangente de diferentes tipos de mediação civil. A avaliação contínua dos conhecimentos e competências dos mediadores é essencial para identificar áreas de melhoria e garantir sua preparação para enfrentar uma ampla gama de cenários na prática.

Para além da formação, a Comissão Europeia recomenda que os mediadores devam passar por supervisão, tutoria e desenvolvimento profissional contínuo. Isso assegura a adaptação às práticas mais recentes e aprimora as habilidades adquiridas.

De igual modo, a CEPEJ recomenda que os Estados-membros reconheçam a importância da acreditação de mediadores e instituições que ofereçam serviços ou formação. Para lidar com a mobilidade crescente, critérios internacionais de acreditação, como o Certificado de Mediador Europeu, devem ser considerados, promovendo padrões unificados em toda a Europa.

Devido a desafios em alguns Estados-membros quanto à qualidade da formação, recomenda-se que instituições nacionais estabeleçam ligações e programas de formação contínua, possivelmente através de um centro de formação europeu. A cooperação entre o Conselho da Europa e a União Europeia pode facilitar esse processo, promovendo a excelência na mediação em toda a UE.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3.2 A DIRETIVA 2008/52/CE: FORTALECIMENTO DA MEDIAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

A partir de 2004, o Conselho Europeu deu início a um processo que culminou, em 2008, na publicação da Diretiva 2008/52/CE. Sendo um ponto de referência no cenário jurídico europeu para a resolução alternativa de conflitos, com foco central na mediação civil e comercial.

Essa Diretiva não apenas encorajou os Estados-Membros a aplicar a mediação em litígios transfronteiriços, mas também permitiu sua adoção em processos de mediação internos, consolidando-a como um componente valioso da administração da justiça.

Destacando-se, a Diretiva consagrou a confidencialidade como princípio fundamental, um marco relevante para a eficácia da mediação. Pois, o compromisso de proteger informações sensíveis durante o procedimento não apenas favorece um ambiente propício para as partes compartilharem pormenores importantes, mas também estabelece a base para a construção da confiança necessária à resolução consensual.

A exceção em casos específicos, como questões de ordem pública e a necessidade de divulgação de acordos para sua aplicação ou execução, demonstra a flexibilidade do modelo frente a desafios particulares. A confidencialidade, por sua vez, assume um importante papel, proporcionando o ambiente propício para que as partes, orientadas por mediadores competentes, se sintam incentivadas a buscar acordos.

O texto da Diretiva sublinha o estímulo à mediação, equiparando-a em importância ao processo judicial. Ao promover o cumprimento voluntário dos acordos, a mediação reduz litígios desnecessários, aliviando custos e tempo. A relação harmônica entre mediação e processo judicial, destacada pela Diretiva, beneficia especialmente o cidadão vulnerável, ampliando seu acesso à justiça.

O compromisso da Diretiva com a promoção dos direitos fundamentais, conforme consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, reforça a confiança na difusão e aplicação da mediação como uma ferramenta essencial para acesso à justiça na União Europeia. Em última análise, a Diretiva 2008/52/CE emerge como uma peça fundamental na construção de um sistema jurídico mais eficiente, acessível e centrado nas necessidades dos cidadãos.

Destaca-se a flexibilidade proporcionada pela utilização de tecnologias modernas de comunicação, demonstrando o compromisso em adaptar-se às dinâmicas da sociedade contemporânea.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A aplicação da Diretiva abrange processos civis e comerciais, excluindo questões vinculadas aos direitos e obrigações em que as partes não têm autonomia para decidir. Especial atenção é dada a áreas como direito da família e direito do trabalho, onde o caráter vinculativo de certos direitos e obrigações requer considerações específicas.

A voluntariedade é um princípio fundamental, permitindo às partes organizar o processo de mediação de acordo com suas necessidades e encerrá-lo a qualquer momento. No entanto, os tribunais têm a possibilidade de estabelecer prazos máximos, visando garantir eficiência e celeridade nos processos de mediação.

A Diretiva incentiva a formação de mediadores e a criação de mecanismos de controle de qualidade, destacando a importância da confiança mútua. A existência do Código de Conduta Europeu para Mediadores é ressaltada, proporcionando diretrizes éticas e acessíveis ao público.

Para fortalecer a confiança no processo de mediação, a Diretiva aborda a execução de acordos, incentivando os Estados-Membros a garantir que as partes possam solicitar a execução de acordos escritos obtidos por meio de mediação. Reconhece-se a necessidade de harmonizar normas processuais civis relacionadas à confidencialidade em processos judiciais ou de arbitragem subsequentes.

A promoção da mediação como um meio eficaz de resolução de litígios é um dos objetivos centrais da Diretiva. Além disso, considera-se essencial garantir a divulgação de informações sobre a mediação ao público em geral, incentivando as partes a recorrerem a esse método de resolução de conflitos.

Nesse sentido, a Diretiva 2008/52 da UE, alinhada com os princípios fundamentais e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, representa um importante passo para a promoção de uma cultura de mediação, contribuindo para um sistema jurídico mais acessível, eficiente e baseado nos direitos fundamentais.

3.2.1 Diretrizes europeias para a excelência na Mediação: formação, qualificação e padrões unificados

Para Boillat e O´Flaherty[61], o acesso à justiça não sendo apenas um direito em si mesmo, mas também um instrumento que permite a aquisição de capacidades e competências essenciais para tornar os demais direitos uma realidade.

[61] Respectivamente Diretor-Geral dos Direitos Humanos e do Estado de Direito Conselho da Europa e Diretor da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em 2016 assinaram o prefácio do Manual de legislação europeia sobre o acesso à justiça na Europa.

Por meio de um trabalho conjunto entre a FRA - Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA, 2016) e o Conselho da Europa, em colaboração com a Secretaria do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, resultou numa série de manuais, dentre os quais destacamos o manual de legislação europeia sobre o acesso à justiça na Europa.

Este manual representa um importante trabalho realizado pelas instituições europeias na compreensão e aplicação dos princípios jurídicos fundamentais europeus no âmbito do acesso à justiça.

O acesso à justiça, conforme concebido neste manual, transcende as instâncias judiciais convencionais, abrangendo mecanismos não judiciais que desempenham um papel relevante na promoção da justiça e dos direitos humanos.

Instituições como organismos de direitos humanos (ONG), entidades de promoção da igualdade (Associações), autoridades de proteção de dados e provedorias de justiça são identificadas como componentes vitais nesse ecossistema, proporcionando meios céleres de tutela e fomentando mecanismos coletivos de recurso.

No contexto do direito da União Europeia (UE), o manual aborda a mediação como um processo estruturado no qual as partes envolvidas em litígios buscam voluntariamente alcançar um acordo, com a assistência de um mediador.

Destaca-se a Diretiva da UE relativa à mediação, que promove o uso desse método em litígios transfronteiriços em determinadas matérias civis e comerciais. Sendo importante notar que a Diretiva visa facilitar o acesso à Resolução Alternativa de Litígios (RAL) e promover a resolução amigável de conflitos, sem obrigar as partes a recorrer à mediação.

Ainda, o manual reconhece a importância de uma abordagem abrangente do acesso à justiça, indo além dos tribunais tradicionais. Considerando o aumento das cargas de trabalho nos sistemas judiciários e os custos associados, sublinha-se a relevância das instâncias não judiciais. Isso inclui organismos que promovem a igualdade, instituições administrativas e não judiciais que lidam com casos de discriminação, entre outras.

Ao permitir mecanismos coletivos de recurso ou apresentação de queixas, esses órgãos facilitam a união de forças por parte dos requerentes, possibilitando a agregação de diversas reclamações individuais relacionadas com um mesmo processo em uma única ação judicial.

Essa estratégia tem o potencial de fortalecer a representação de organizações, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), que podem apresentar queixas em nome das

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

pessoas afetadas. A consolidação de reclamações individuais em ações judiciais coletivas[62] permite uma abordagem mais eficiente e eficaz, contribuindo para a acessibilidade e efetividade do sistema de justiça.

O manual destaca a importância dessas práticas para promover a justiça e garantir que o acesso aos mecanismos legais não seja limitado, mas sim fortalecido por meio da cooperação entre os órgãos administrativos não judiciais e as organizações da sociedade civil.

A mediação, apresentada como um procedimento *quase-judicial* (FRA, 2016, p. 53), surge como uma alternativa mais rápida, menos formal e econômica para os requerentes.

O manual também explora o papel dos órgãos administrativos não judiciais, destacando que, embora muitos deles não possuam poder de decisão vinculativa, podem desempenhar um papel importante no acesso à justiça.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) estabelece critérios importantes, declarando que instâncias não judiciais podem ser consideradas órgãos jurisdicionais se exercerem funções judiciais inequívocas e oferecerem garantias processuais necessárias[63]. O manual destaca a importância desses organismos como facilitadores de justiça, sem sobrepor-se ao direito inalienável de um indivíduo de aceder a um órgão jurisdicional.

A contribuição do manual para a compreensão e implementação desses princípios e diretrizes na prática fortalece a busca pela justiça na União Europeia. Ao reconhecer a importância da mediação e das instâncias não judiciais, o manual indica caminhos inovadores para promover o acesso à justiça de maneira eficaz e inclusiva em toda a Europa.

3.3 Avanços e recuos da transposição da Diretiva "Mediação" nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros

Em 27 de junho de 2017 o Conselho Europeu publicou Relatório sobre a Diretiva "Mediação"[64] com a divulgação dos resultados obtidos com a transposição da citada Diretiva e sua efetiva adoção pelos Estados-Membros.

[62] Recomendação da Comissão, de 11 de junho de 2013 , sobre os princípios comuns que devem reger os mecanismos de tutela coletiva inibitórios e indemnizatórios dos Estados-Membros aplicáveis às violações de direitos garantidos pelo direito da União. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32013H0396 (Consultado em 03/05/2024).

[63] TEDH, Oleksandr Volkov contra Ucrânia, n.º 21722/11, de 9 de janeiro de 2013, n.os 88-91. https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-139664 Fonte: (Consultado em 03/05/2024).

[64] Relatório sobre a Diretiva "Mediação", publicado pelo Conselho Europeu em 27 de junho de 2017. Fonte: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0238_PT.html (Consultado em 03/05/2024).

No relatório é reconhecida a relevância da Diretiva 2008/52/CE, sendo considerada um marco importante no que diz respeito à introdução e utilização de procedimentos de mediação na União Europeia.

Apesar da transposição ter ocorrido de diferentes modos entre os Estados-Membros, por razões de anterior existência ou inexistência de sistemas nacionais de mediação. Parte dos Estados-membros optaram por uma aplicação literal das suas disposições.

Outros como em Itália[65], por exemplo que já adotava a mediação há mais tempo sendo seis vezes mais frequente do que o restante dos Estados-Membros, realizaram uma revisão mais alargada das modalidades alternativas de resolução de conflitos, enquanto outros consideraram a legislação nacional em vigor encontrava-se alinhada com a Diretiva "Mediação" (FRA, 2012).

Uma das questões sugeridas no Relatório foi "priorizar uma mudança de mentalidade jurídica", algo que exaustivamente foi levantado pelos profissionais do Direito tanto na "construção" da Diretiva quanto posteriormente na sua transposição pelos Estados-Membros.

Com a aplicação da Diretiva "Mediação" ao longo do seu período de transposição, evidenciou sua relevância à UE "através da sensibilização dos legisladores nacionais para as vantagens da mediação e conduziu a um determinado alinhamento do direito processual e das várias práticas dos Estados-Membros".

Entretanto, o Relatório apontou debilidades nos resultados alcançados com o emprego da mediação pelos Estados-Membros, pois, apesar de difundir o recurso da mediação com o propósito de atingir "uma relação equilibrada entre mediação e processo judicial", os resultados não foram manifestamente atingidos, visto que, em média, segundo informações constantes no relatório, o recurso à mediação foi "inferior a 1% dos processos em tribunal na maioria dos Estados-Membros".

Ainda sobre os resultados pouco animadores, o relatório apresentou uma avaliação realista da Diretiva "Mediação", pois apesar de ter conseguido introduzir nos ordenamentos jurídicos

[65] Destaca-se a estrutura na Itália para lidar com questões de discriminação com base na raça ou etnia, enfocando a atuação do Gabinete Nacional Contra a Discriminação Racial, seus escritórios especializados e pontos de informação distribuídos em várias localidades. Essas iniciativas, desenvolvidas em colaboração com autoridades locais e organizações não governamentais, visam combater a discriminação de maneira abrangente. Adicionalmente, menciona-se a existência de órgãos nacionais e regionais dedicados à igualdade de gênero, descrevendo suas funções primárias de lidar com queixas, fornecer aconselhamento e facilitar serviços de mediação, em coordenação com inspetores do trabalho que possuem competência para investigar casos de discriminação. Sublinha-se, ainda, a competência processual dessas entidades para representação perante os tribunais em situações de impacto coletivo, especialmente quando a identidade de uma vítima individual não pode ser determinada. Este panorama reflete a abordagem integrada e multifacetada adotada na Itália para promover a igualdade e combater a discriminação em diversas esferas sociais.

nacionais disposições específicas, falhou no objetivo de "criar um sistema da UE para a resolução extrajudicial de litígios no sentido estrito".

Em sede de conclusão o relatório atribuiu o insucesso inicial dos resultados não tão expressivos alcançados a diversos fatores, em destaque apresentam-se: a dificuldade de aplicação prática dos sistemas nacionais de mediação devido a falta de uma cultura de mediação nos Estados-Membros, cultura do contraditório, ao insuficiente conhecimento do modo de tratamento dos casos transfronteiras e inexistência de mecanismos de controle da qualidade para os mediadores.

Destaques positivos extraídos da conclusão do relatório, tem-se que é previsto em todos os Estados-Membros a possibilidade de seus respectivos tribunais incentivem as partes a recorrer à mediação ou, ao menos, a participar nas sessões de informação sobre a mediação. Em determinados Estados-Membros, a participação nessas sessões de informação é obrigatória por iniciativa de um juiz".

Do mesmo modo que em alguns Estados-Membros, existe obrigação para com os advogados de informar os seus clientes sobre a possibilidade de recorrer à mediação. Em alguns Estados-Membros se exige que sejam apresentados os pedidos ao tribunal para que confirmem se houve uma tentativa de mediação ou se existem razões para impedir tal tentativa.

Ressalta-se ainda que em muitos Estados-Membros, é oferecido às partes incentivos financeiros, a fim de que cidadãos recorram à mediação. O incentivo é oferecido sob a" forma de redução dos custos, apoio judiciário ou sanções por recusa injustificada de considerar a possibilidade de mediação". Nos países que se evidencia alguma forma de incentivo, os resultados alcançados comprovam que a mediação é capaz de produzir uma resolução extrajudicial, econômica e rápida dos litígios, desde que se empreguem os procedimentos de mediação adaptados às necessidades das partes.

Outro ponto que merece destaque é a relevância da admissão de códigos de conduta como instrumento para garantir a qualidade da mediação, assim como observou que a maioria dos Estados-Membros possuem procedimentos obrigatórios de acreditação para mediadores e/ou registros de mediadores.

O Relatório expõe a dificuldade em extrair dados estatísticos globais sobre mediação, números de casos, duração média e a taxa de êxito da mediação. Demonstrando uma fragilidade ao realçar a inexistência de uma base de dados confiável, que sem esta, o trabalho de incentivo

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ao recurso da mediação se torna muito mais árduo, dificultando o trabalho de conquistar a confiança do público em aderir a este recursos vez que não se consegue provar a sua eficácia.

Entretanto, o Conselho Europeu destaca o crescimento gradativo na recolha de dados nacionais sobre a aplicação da Diretiva "Mediação", feita pela Rede Judiciária Europeia em matéria civil e comercial.

Dentre as recomendações apresentadas no relatório, destaca-se o apoio aos Estados-Membros a fim de intensificarem os seus esforços no sentido de promover a utilização do procedimento de mediação em litígios cíveis e comerciais.

Como sugestão o Conselho recomenda a realização de campanhas de informação adequadas aos cidadãos e às pessoas coletivas com conteúdo informativo detalhado e apropriado sobre as características do procedimento de mediação e as suas reais vantagens de ordem prática.

Agrada-nos a recomendação do Conselho que procura elevar a importância da utilização da mediação e incentiva a promoção da partilha de boas práticas das diferentes jurisdições nacionais, "apoiado por medidas adequadas a nível europeu e estimulando uma melhor cooperação entre os profissionais do direito".

Digna de aplauso também é a recomendação da Comissão em estudar a criação de "normas de qualidade à escala europeia para a prestação de serviços de mediação". A recomendação visa estabelecer "normas mínimas que venham a garantir a coerência na promoção do recurso à mediação", respeitando o direito fundamental de acesso à justiça e as diferenças culturais locais de cada Estado-Membro.

Entre as recomendações destacadas no Relatório da Comissão a possibilidade dos Estados-Membros criarem e manterem os registros nacionais dos processos submetidos à mediação. Tal medida, na prática, poderá ocorrer com a formação de um banco de dados que poderia servir de fonte de informação para a Comissão, bem como ser utilizado pelos mediadores nacionais como fonte de consulta das boas práticas de mediação por toda a Europa.

Sobre esta recomendação, causa-nos certa preocupação pois apesar previsão da obrigatoriedade de se alinhar com que estabelecer o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD)[66], não se pode olvidar da necessidade de se respeitar o princípio da confidencialidade. Este considerado um dos princípios gerais da mediação, não se deve pôr em causa a salvaguarda

[66] Regulamento (UE) 2016/679 - Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

do espaço de confiança e sinceridade criado durante a mediação, restringindo fortemente a possibilidade de utilizar as informações divulgadas durante o procedimento em outras instâncias.

3.3.1 Formação e profissionalização em Mediação - o projeto LIMEdiat

Visando acompanhar as diretrizes da CEPEJ, os Estados-membros têm implementado diversas iniciativas para aprimorar a qualificação da atividade de mediação. Isso envolve a criação de normas uniformes de formação e critérios comuns que viabilizam a certificação de mediadores e/ou instituições que oferecem serviços de mediação. Nesse sentido, foi criado o consórcio institucional denominado: "Projeto europeu Erasmus+, LIMEdiat[67].

Trata-se de um projeto, financiado pela União Europeia, formado por instituições de ensino e profissionais que trabalham e investigam a mediação em seus diversos âmbitos, para desenvolver uma Licenciatura Europeia, as instituições europeias são as seguintes: Conservatório Nacional de Artes e Ofícios - Cnam, Paris, (França); Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho, Braga (Portugal); Universidade de Murcia (Espanha) e Universidade de Cagliari (Itália).

Durante o período compreendido entre 2020 e 2023 o consórcio teve como desafio consolidar a formação e a profissionalização em mediação a nível nacional e europeu através da criação de um curso de licenciatura europeia em Mediação para a Inclusão Social, e da realização de projetos conjuntos de ensino, investigação e impacto social que respondam aos padrões internacionais de qualidade e às necessidades da sociedade contemporânea.

3.3.2 Propósito, objetivos e ações do Projeto LIMEdiat

O Projeto LIMEdiat tem como propósito, construir um referencial comum de formação para consolidar a profissionalização e inovar na formação de mediadores, aproveitando os recursos e conhecimentos do consórcio constituído para o efeito.

Dentre os objetivos definidos do projeto estão a construção de um plano de formação de primeiro ciclo, inovador e inclusivo a nível europeu, oferecendo oportunidades de acesso através do reconhecimento das competências adquiridas pela experiência e acesso prioritário aos migrantes e refugiados; harmonizar o conteúdo e a metodologia de ensino e aprendizagem em mediação para a inclusão social nos quatro países parceiros europeus (Portugal, Espanha,

[67] Fonte: https://pt.limediat.com/ (Consultado em 03/05/2024).

Itália e França); desenvolver bases gerais de cooperação internacional e intercâmbio científico, técnico e transferência de conhecimento entre professores, alunos e investigadores em resolução de conflitos e mediação; promover o intercâmbio de práticas e conhecimentos a nível europeu através dos meios digitais e da mobilidade de alunos e professores.

Para alcançar os objetivos pretendidos os membros do consórcio propuseram a realizar uma série de ações: elaborar o plano de formação de nível de licenciatura, de acordo com os princípios de Bolonha; produzir e reunir materiais e instrumentos pedagógicos comuns em suporte digital para a formação online; conceber um dispositivo europeu para estágios de imersão através da mobilidade e mentoria em novos contextos e validar a licenciatura em Mediação para Inclusão Social junto das agências europeia e nacionais do consórcio LIMEDiat.

Portanto, com os objetivos bem alinhados, o Consórcio através de reuniões, webinars e seminários transnacionais; o consórcio tem procurado organizar-se em torno da discussão sobre o Perfil dos Mediadores, com base na pesquisa de cada parceiro do projeto LIMEdiat e da partilha de profissionais e especialistas internacionais, para a construção de um referencial de competências essenciais dos Mediadores para a inclusão social a nível europeu.

Sobre o perfil profissional dos mediadores interculturais em Portugal. Este encontra-se definido no Quadro Nacional de Qualificações[68], com o código 762387, desde 29 de janeiro de 2022.

No quadro é descrito o conjunto de ações relativas à atividade de mediador intercultural, são elas: colaborar na integração de diferentes grupos étnicos e culturais (comunidades migrantes, comunidades ciganas, entre outras), intervindo no planejamento, organização, implementação e avaliação de projetos e/ou atividades de mediação intercultural, estabelecendo processos integrados de comunicação, facilitação, mediação e negociação entre as partes envolvidas no quadro de uma cidadania ativa e inclusiva, prevenindo situações de vulnerabilidade, tensão, risco e/ou conflito. No documento, ainda é previsto um total de 1.000 horas de formação para alcançar os conhecimentos, aptidões e atitudes necessárias ao desempenho das atividades de mediação intercultural.

A prática da mediação intercultural tem relevância na construção de sociedades inclusivas e pacíficas. No entanto, ao longo do processo de aplicação da mediação intercultural e na busca por resultados significativos, alguns desafios se tornam evidentes, particularmente em relação à formação adequada dos mediadores e à sua sustentabilidade nos territórios.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[68] Catálogo Nacional de Qualificações. Fonte: https://catalogo.anqep.gov.pt/ (Consultado em 03/05/2024).

A formação dos mediadores é um elemento chave para o sucesso e a qualidade dos serviços prestados. É imperativo que esses profissionais recebam uma formação sólida e especializada em mediação intercultural, permitindo-lhes desenvolver habilidades necessárias para desempenhar suas funções de maneira eficaz e ética.

A sustentabilidade da mediação e dos mediadores nos territórios é uma preocupação essencial para a continuidade e a eficácia dos serviços de mediação intercultural. É fundamental que sejam estabelecidas políticas públicas que reconheçam e garantam o papel profissional dos mediadores interculturais, assegurando a continuidade dos serviços oferecidos por profissionais qualificados. Investir na formação contínua e na criação de um ambiente favorável para a atuação desses profissionais é inegável para garantir a continuidade e a eficácia da mediação intercultural.

Essa aposta na formação e na sustentabilidade dos mediadores não apenas fortalece a prática da mediação, mas também contribui para a consecução do seu objetivo maior: a construção de comunidades culturalmente diversas e pacíficas.

Ao promover a compreensão mútua, a comunicação eficaz e a resolução de conflitos de maneira construtiva, a mediação intercultural torna-se uma ferramenta poderosa na promoção da paz social e na valorização da diversidade cultural em nossas comunidades.

Há várias décadas que a mediação desenvolve práticas profissional em determinados setores (justiça, família, serviço social, empresas, cultura, etc.) sem ainda ter conseguido estabelecer a sua autonomia profissional.

Foi apenas no início da década de 1990 que o instituto da mediação dá seus primeiros passos em terras portuguesas. Mais especificamente, em 1993, surge o Instituto Português de Mediação Familiar/IPMF, fruto da iniciativa conjunta de profissionais com diferentes graduações de origem, dentre terapeutas, assistentes sociais, psicólogos e juristas.

Em sequência, entre os anos de 1994 e 1995, tem lugar o primeiro curso de formação de mediadores familiares, organizado pelo Centro de Estudos Judiciários, em parceria com o IPMF; e em 1997 é fundada a Associação Nacional para a Mediação Familiar/ANMF, destinada à propagação da temática da mediação, à formação de mediadores especializados e à definição de um quadro normativo mínimo para o seu exercício.

Nessa mesma linha, o Centro de Estudos Judiciários, com apoio pedagógico da Associação Interdisciplinar Espanhola de Estudos da Família realizou, nos idos de 1997 e 1998, dois cursos

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

de formação de mediadores, ambos reconhecidos pelo Fórum Europeu de Mediação Familiar e pelo Ministério da Justiça.

Antes da Lei de Mediação em Portugal, o cenário da formação e das competências necessárias para o exercício da função de mediador variava ao sabor do tipo de sistema a ser empregado, seja o Sistema público de mediação (especializada ou serviços de mediação dos julgados de Paz), em que havia a imposição de algumas condições legais que garantiam a competência do mediador para o correto desempenho da sua função, como exemplo, a existência de requisitos legais à atividade e a imposição legal de investidura na função através de concurso público.

A anteriormente revogada Portaria n.º 237/2010 estabelecia a obrigatoriedade do reconhecimento dos cursos de formação para mediadores de conflitos que desejavam desempenhar funções na esfera da mediação pública.

Por outro lado, a Portaria n.º 345/2013, datada de 27 de novembro, introduziu uma mudança significativa ao passar a regulamentar a certificação das entidades formadoras em vez de proceder ao reconhecimento dos cursos. Essa certificação passou a ser conduzida pelo serviço competente do Ministério da Justiça - Direção-Geral da Política de Justiça.

A transição para o processo de certificação teve como objetivo simplificar procedimentos, proporcionando às entidades formadoras uma abordagem mais planejada e flexível na oferta dos cursos. Essa flexibilidade, no entanto, deve ser exercida dentro dos parâmetros estabelecidos pelos critérios mínimos, garantindo a adequação da formação às exigências da prática da mediação. Essa medida visa não apenas a otimização administrativa, mas também a promoção de um ambiente mais propício ao desenvolvimento eficaz e qualitativo dos cursos de formação de mediadores.

Enquanto a mediação no sistema privado estava liberta de quaisquer requisitos legais (Fonseca, 2019).

> Conforme se infere do artigo 8º da Lei de Mediação, "(…) o mediador de conflitos, a fim de adquirir as competências adequadas ao exercício da sua atividade, pode frequentar ações de formação que confiram aptidões específicas, teóricas e práticas, nomeadamente curso de formação de mediadores de conflitos realizado por entidade formadora certificada pelo Ministério da Justiça, nos termos do artigo 24º".

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3.4 ASPECTOS LEGAIS DA MEDIAÇÃO: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE ESPANHA E PORTUGAL

3.4.1 A Normatização da Mediação no ordenamento jurídico espanhol – Lei n.° 5/2012, de 6 de julho de 2012

Quanto a prática de mediação na Espanha aponta-se uma fase de desenvolvimento no meio das Comunidades Autônomas, reclamava-se uma insuficiência normativa estampada na própria Lei 15/2005 (que regulamentava a mediação antes da Diretiva), recomendando ao Governo a elaboração de um projeto de lei sobre mediação com base nas diretrizes estabelecidas pela União Europeia.

Alvo de críticas pela demora na transposição da Diretiva ao seu ordenamento interno, o governo espanhol publicou, em 5 de março de 2012, o Real Decreto-Ley 5/2012, regulamentando a mediação em assuntos civis e mercantis, excluindo do seu campo de abrangência a mediação com a administração pública, penal, em matéria laboral e nas relações de consumo. Este diploma estabelece um enquadramento mínimo para a prática da mediação, sem afetar as disposições adotadas pelas Comunidades Autônomas.

3.4.1.1 Princípios Gerais aplicáveis à Mediação

A Constituição espanhola não restringe o legislador ordinário de criar princípios, desde que estes não colidam com os princípios constitucionais, vez que as *Cortes Generales* representam o povo espanhol. Entre os princípios constitucionais que informam o sistema administrativo espanhol, podemos distinguir entre princípios explícitos (artigos 9.3, 14º, 103.1, 103.3, 106.1, 106,2 da CE) e implícito[69].

Devido à próxima relação com os sistemas complementares de resolução de conflitos, incluindo a mediação, destacam-se os princípios da eficiência, participação, legalidade e controle jurisdicional.

Neste sentido, o artigo 29º da Lei de Procedimento Administrativo de 17 de julho de 1958 já estabeleceu que *a acção administrativa deve ser levada a cabo de acordo com as regras da economia, rapidez e eficiência*.

[69] Princípio da competência encontra-se implícito na Constituição espanhola, estabelece que cada órgão ou entidade administrativa tem competência para agir dentro dos limites estabelecidos pela lei.

Mas a incorporação deste princípio na Constituição de 1978, através do artigo 103.1, deu-lhe estatuto constitucional e foi o ponto de partida para numerosos estudos, entre os quais o realizado por Menendez Perez (1994) sobre o princípio da eficácia da função administrativa.

Este estudo mostra que a elevação a um princípio normativo de ordem constitucional não é exclusiva do nosso sistema jurídico, mas é um fenômeno comum a outros sistemas jurídicos à nossa volta. Assim, cita a Constituição Italiana, que no artigo 97, em termos semelhantes, estabelece que "os organismos públicos são organizados por disposições legais, de modo a assegurar o bom funcionamento e a imparcialidade da Administração". Da mesma forma, a Constituição portuguesa

Do mesmo modo, a Constituição Portuguesa, no artigo 267º, prevê que "a administração pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços da população e a assegurar a participação das partes interessadas na sua gestão eficaz, especialmente através de associações públicas, organizações de bairro e outras formas de representação democrática".

Com o incremento de mais direitos constitucionais, a Administração pública espanhola teve o seu rol de competências mais alargado, de outro modo, por se tratar de uma sociedade mais livre e plural, os cidadãos conquistaram o *status* de mais igualdade frente ao Poder Público. Assim, enfraquece a concepção da supremacia do interesse do Poder Público.

Ponto a ser destacado ainda da Constituição, sem embargo dos demais princípios do ordenamento administrativo espanhol, há dois princípios expressos na constituição que norteiam os procedimentos administrativos que de alguma forma respaldam o emprego da mediação, o princípio da eficácia (art. 103.1.CE) que determina à Administração atuar com objetivo de atingir os fins públicos em consonância com a lei, sendo mais suscetível à colaboração e ao consenso para com os seus administrados e seja intransigente na adoção de procedimentos burocráticos desnecessários.

E o princípio da participação ou possibilidade de acesso à função pública (art. 103.3. CE) que resulta em garantir os interesses dos administrados e na proteção do interesse público. Para Maria Avilés Navarro (2015, p. 144) é preciso ter em conta que o interesse público também compreende o direito à participação do cidadão na resolução dos conflitos, assim como a obtenção de uma solução ágil e eficaz.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ressalta-se que tais princípios ajustam-se ao conceito de boa administração, reconhecida como direito fundamental do cidadão na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE).

Para Jaime Rodriguez-Arana Muñoz (2015), o princípio da participação ou possibilidade de acesso à função pública (art. 103.3. CE) respalda o emprego da mediação pelo direito administrativo, pois a mediação revela-se como um veículo eficaz de correção e cooperação no âmbito de uma atividade administrativa que deve servir objetivamente ao interesse geral.

Do mesmo modo, Carballo Martinez (Martinez, 2008, p. 52) assinala que a mediação administrativa é um instrumento participativo do cidadão nas funções públicas, seja de maneira individual ou através de organizações setoriais e permite uma nova forma de ação por parte do Poder Público.

Defende ainda o autor espanhol que a mediação administrativa oferece um equilíbrio entre o interesse geral, como objetivo perseguido pela Administração, com a governação e a necessidade na sociedade atual de que a administração se torne uma administração relacional, promovendo a confiança dos cidadãos, ouvindo e reconhecendo as suas diferenças, sem esquecer o interesse público (Martín de LLano, 2010).

A importância da utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos, em conflitos públicos específicos, se revertem com especial dificuldade em virtude níveis altos de politização, porém não é exagero sublinhar que mesmo nesses casos, a utilização das técnicas adequadas de solução de conflitos contribui ao menos para equalizar o desequilíbrio existente entre as partes.

3.4.1.2 Os âmbitos de aplicação da mediação

3.4.1.2.1 A Mediação no âmbito do trabalho

A mediação é uma prática muito comum no campo do direito do trabalho na Espanha. Em muitos casos, é obrigatório recorrer à mediação antes de iniciar um processo judicial. Conflitos coletivos, bem como alguns conflitos individuais, estão sendo cada vez mais resolvidos por meio da mediação pelas Comunidades Autônomas.

As Comunidades Autônomas espanholas possuem organismos especializados em mediação laboral, dedicados exclusivamente a resolver questões trabalhistas. Além disso, a

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

nível nacional, o Serviço Interconfederal de Mediação e Arbitragem (SIMA)[70] oferece um serviço gratuito de mediação em conflitos que ultrapassam as competências dos órgãos das Comunidades Autônomas.

A Lei n.º 36/2011, de 10 de outubro, que regulamenta as relações laborais e que rege os tribunais do trabalho na Espanha, com última atualização, publicada em 20/12/2023, com vigência a partir de 20/03/2024, traz no seu texto uma inovação ao estabelecer que todos os pedidos devem ser acompanhados por um certificado que comprove uma tentativa anterior de conciliação ou mediação junto do Serviço de Mediação, Arbitragem e Conciliação (SMAC) ou de organismos similares designados por acordo coletivo. Embora haja algumas exceções, a lei estabelece essa regra geral para promover a resolução de conflitos por meio da mediação.

O Título V deste diploma prevê regras destinadas a evitar o processo. Anteriormente era disciplinado apenas a conciliação prévia. O atual diploma passou a incluir a regulação da eficácia e impugnação da mediação prévia e do laudo arbitral.

A atualização mais recente deste diploma ajustou a norma para torná-la coerente com o ordenamento jurídico espanhol vigente. É previsto no artigo 63 a regra geral de tentativa de conciliação ou mediação prévia como pré-requisito para a tramitação do processo, que poderá ser estabelecida através de acordos interprofissionais ou acordos coletivos.

os casos excepcionais, não condicionados a tentativa de conciliação ou mediação prévia estão previstos no artigo 64 os processos que exijam o esgotamento da via administrativa.

Enquanto que no artigo 65 estão previstos os efeitos do pedido de conciliação ou mediação prévia e do laudo arbitral, cujo principal efeito cinge-se a suspensão do prazo de caducidade e a interrupção do prazo de prescrição quando existir o pedido de conciliação ou mediação prévia. A mesma regra de suspensão da caducidade e interrupção do prazo prescricional, diante de um compromisso arbitral ou de apreciação de incompetência de um procedimento arbitral.

Já no artigo 66, estão previstas as consequências do não comparecimento à audiência de conciliação ou mediação prévia. Na situação de não comparecimento do solicitante considerar-se-á não apresentado o boletim de conciliação ou o pedido de mediação e tudo o que for feito será arquivado. Enquanto se for a outra parte, devidamente citada, não comparecer e nem

[70] O Serviço Interconfederal de Mediação e Arbitragem FSP (SIMA-FSP) é uma fundação conjunta formada pelas Organizações Empresariais e Sindicais mais representativas em nível nacional (CEOE, CEPYME, CCOO e UGT). Trata-se de uma entidade de direito público tutelada pelo Ministério do Emprego e Segurança Social, o que implica que seus recursos são de natureza pública. A principal missão da Fundação SIMA é promover a resolução extrajudicial de conflitos coletivos de trabalho entre empregadores e trabalhadores, ou suas organizações representativas, por meio de processos de mediação e arbitragem. Fonte: https://www.fsima.es/ (Consultado em 03/05/2024).

apresentar justa causa, a ausência ficará expressamente indicada na certificação do auto de conciliação ou mediação e a conciliação ou mediação será considerada tentada sem efeito, cabendo ao juiz ou tribunal impor a custas do processo à parte que não compareceu sem causa justificada, incluindo honorários, até ao limite de seiscentos euros, do patrono do solicitante que interveio no processo e cuja a sentença for de encontro à pretensão contida nos autos de conciliação ou no pedido de mediação.

O Capítulo II regula o esgotamento da via administrativa anterior ao acesso à via judicial. Anteriormente, a legislação mencionava apenas a reclamação anterior ao processo judicial em disputas entre a Administração e seus trabalhadores ou entre a Administração da Segurança Social, suas entidades gestoras e seus beneficiários.

A Lei n.º 36/2011 introduziu uma referência expressa à mediação, não apenas durante a conciliação na fase de instrução do processo, mas também quando os processos judiciais estão a decorrer.

Destaca-se como a principal novidade deste diploma, a menção explícita aos processos que exigem outro tipo de esgotamento da via administrativa, diferente da reclamação anterior, mantendo ambas as possibilidades em aberto.

De igual modo que estabelece a regra geral de que, em matéria de direitos fundamentais e liberdades públicas, não é necessário esgotar previamente a via administrativa, seguindo o critério geralmente adotado pela doutrina constitucional.

3.4.1.2.2 A Mediação no âmbito Civil e Familiar

No que se refere ao sistema espanhol, para além do âmbito laboral é no domínio do direito de família que o processo de mediação se encontra mais estruturado e atinge o seu desenvolvimento mais avançado.

Apesar de não existir regulamentação expressa em matéria de mediação familiar, mas, sendo uma questão de caráter civil, está incluída na Lei n.º 5/2012 relativa à mediação em matéria civil e comercial.

O procedimento de mediação familiar é voluntário e regido pelos princípios da confidencialidade, da igualdade das partes e da imparcialidade dos mediadores.

Nesse sentido, a Lei n.º 5/2012 prevê a possibilidade de informar as partes, na audiência preliminar, de que têm a possibilidade de recorrer à mediação para tentar resolver o litígio e, tendo em conta o objetivo do processo judicial, sendo facultado ao tribunal convidar

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

as partes a tentarem chegar a um acordo que ponha fim ao processo ou permitir que as partes solicitem a suspensão do processo para que possam recorrer à mediação ou à arbitragem.

O referido diploma tratou de incluir uma alteração importante neste domínio do direito na medida em que introduz, no Código do Processo Civil, uma referência expressa à mediação como um dos métodos extrajudiciais de pôr termo a um processo.

Via de regra, segundo Carballo Martinez (Martín de LLano, 2010, p. 115), no âmbito do Direito Civil a mediação permite ser identificada com a noção de contrato, ou seja, tratar-se de um ato jurídico bilateral, vez que produz uma ação com vínculo *inter partes*.

Enquanto que a nível da administração central, a Lei n.º 15/2005 de 8 de julho, que altera o Código Civil e a Lei de Processo Civil em matéria de separação e divórcio, representa um importante exemplo, na medida em que considera a mediação como um meio alternativo voluntário de resolução de litígios familiares e proclama a liberdade como um dos valores mais elevados do ordenamento jurídico espanhol.

A referida lei prevê que as partes podem solicitar, junto do tribunal e em qualquer momento, a suspensão do processo para que possam recorrer à mediação familiar e procurar chegar a uma solução consensual sobre as questões objeto de litígio.

Além disso, o Código do Processo Civil prevê a possibilidade de as partes, de comum acordo, poderem solicitar a suspensão do processo com o intuito de recorrerem à mediação, mas não exige ao tribunal que suspenda o processo *ab initio* para poder convidar as partes a assistir a uma sessão de informação, nem sequer recomenda essa suspensão inicial.

O procedimento de mediação familiar[71] intrajudicial é relativamente simplificado e pode ocorrer em diferentes momentos do processo judicial. O mediador pode ser escolhido pelas partes ou indicado pelo juiz. Após a sessão informativa para esclarecimento do processo e garantir o consentimento mútuo para a mediação, o mediador conduz as sessões a fim de que as partes manifestem suas posições e construam um acordo. Havendo consenso, o resultado é homologado pelo tribunal ou notário, tornando-se um título executivo. Não cabendo a mediação em casos de violência de gênero entre as partes.

No âmbito das comunidades autônomas, a regulamentação da mediação é de forma semelhante à legislação nacional. Porém, a oferta dos serviços de mediação familiar existentes é heterogênea nas diferentes Comunidades Autônomas e, inclusive, podem variar de cidade para cidade dentro da mesma Comunidade.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[71] Fonte:https://e-justice.europa.eu/372/PT/family_mediation?SPAIN&init=true&member=1 (Consultado em 03/05/2024).

Em algumas Comunidades Autônomas é a própria Comunidade que oferece o serviço (como é o caso da Catalunha)[72], enquanto noutras são os Municípios (*Ayuntamientos*)[73] que oferecem serviços de mediação familiar.

O Conselho Geral do Poder Judicial (*Consejo General del Poder Judicial - CGPJ*)[74] apoia e supervisiona as ações de mediação empreendidas nos diversos tribunais de Espanha, sustentadas por Comunidades Autônomas, universidades, municípios ou associações.

3.4.1.2.3 A Mediação no âmbito Penal

A mediação no âmbito penal[75] tem como finalidade, por um lado, a reinserção do agressor e, por outro, o ressarcimento da vítima, conhecida como justiça restaurativa.

A regulamentação da justiça restaurativa na Espanha, especialmente no âmbito penal de adultos, é atualmente limitada e ambígua. Embora o Código Penal espanhol inclua a possibilidade de justiça restaurativa através da mediação, tanto de forma explícita em relação à suspensão condicional da execução de penas privativas de liberdade quanto de forma implícita através da circunstância atenuante de "reparação do dano", ainda não houve consenso político para reformas mais amplas na Lei de *Enjuiciamiento* Criminal (LECrim) que incluam normas específicas para a justiça restaurativa (Sesenã, 2023, pp.306-309) .

No entanto, a Lei 4/2015, do Estatuto da Vítima do Delito, é o principal marco legal para o desenvolvimento das práticas restaurativas na Espanha, conferindo às vítimas o direito de acesso aos serviços de justiça restaurativa disponíveis (Sesenã, 2023).

É importante observar que, além da escassez de regulamentação, existe uma proibição estrita do desenvolvimento da justiça restaurativa em casos de violência de gênero e contra a mulher que entram no sistema de justiça penal espanhol.

Recentemente, a Lei Foral 4/2023 em Navarra, de justiça restaurativa, mediação e práticas restaurativas comunitárias, foi introduzida como o primeiro instrumento legislativo específico

[72] Através da plataforma eletrônica do Conselho Geral do Poder Judicial (CGPJ) é possível ter acesso aos serviços de Mediação por Comunidade Autônoma. Fonte: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Mediacion/Normativa-y-jurisprudencia/Leyes-Autonomicas/ (Consultado em 03/05/2024).

[73] Através da plataforma eletrônica do Conselho Geral do Poder Judicial (CGPJ) é possível ter acesso aos serviços de Mediação por províncias. Fonte: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Mediacion/Servicios-de-Mediacion-Intrajudicial/Mediacion-Familiar/ (Consultado em 03/05/2024).

[74] Na seção dedicada à Mediação do site do Conselho Geral do Poder Judicial (CGPJ), encontram-se informações abrangentes sobre as linhas de atuação, incluindo uma lista das entidades participantes no projeto, detalhes sobre os serviços de mediação oferecidos, dados desagregados por comunidades autônomas e ordens jurisdicionais, relatórios periódicos de gestão, protocolos de encaminhamento à mediação, acordos celebrados com Administrações e Instituições para a implementação de projetos, bem como referências à legislação, jurisprudência, estudos doutrinários, bibliografia, notícias e avisos pertinentes à mediação. Fonte: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Mediacion/Presentacion/ (Consultado em 03/05/2024).

[75] Fonte: https://e-justice.europa.eu/64/PT/mediation_in_eu_countries?SPAIN&member=1 (Consultada em 03/05/2024).

para a justiça restaurativa na Espanha. Essa lei enfoca a resolução pacífica de conflitos e delitos, permitindo a reparação do dano causado à vítima e a reconciliação entre as partes envolvidas. Além disso, visa fortalecer a proteção dos direitos das vítimas e promover uma mudança de paradigma de uma cultura punitiva para uma cultura restaurativa.

Esta lei estabelece práticas comunitárias restaurativas como ferramentas para prevenir e resolver conflitos fora do sistema de justiça penal, incentivando a participação ativa da comunidade. Também busca criar um marco consolidado para o desenvolvimento das práticas de justiça restaurativa em Navarra, estabelecendo padrões mínimos de qualidade e requisitos de formação para os profissionais envolvidos (Sesenã, 2023, pp.309-310).

No que se refere à violência doméstica, a Lei Orgânica n.º 1/2004 relativa às medidas de proteção global contra a violência em razão do género proíbe expressamente a mediação em processos que envolvam violência deste tipo. No entanto, existem cada vez mais defensores da mediação neste ramo do sistema jurídico (Cameron, 2006; Stubbs, 2014; Gavrielides, 2015), uma vez que faz sentido proceder a uma análise casuística a fim de avaliar se a mediação seria conveniente ou não.

3.4.1.3 Das (Im)possibilidades da Mediação Administrativa na Espanha

A Lei 29/1998, de 13 de julho, reguladora da jurisdição contencioso-administrativo na Espanha, apesar das atualizações recentes, ainda não contempla expressamente os métodos alternativos consensuais no âmbito administrativo.

No âmbito administrativo o método consensual de resolução é caracterizado pela presença da Administração como uma das partes do conflito e com a existência de uma obrigação jurídica entre a Administração e o cidadão.

O objeto desta relação jurídica impõe às partes prestação de fazer recíproca, isto é, a participação ativa das fases de negociação (obrigação de meio) e o cumprimento do acordo previsto no termo final (obrigação de resultado).

Como já dito anteriormente, Carballo Martinez (Martín de LLano, 2010) defende que a mediação seja relacionada propriamente à atuação da Administração e que seja impulsionada dentro dos procedimentos administrativos com seus instrumentos típicos e singulares e com sujeição a um direito positivo próprio.

Nesse sentido, é conhecido que a Administração pública se manifesta por meio de atos administrativos e pelo seu poder regulamentar. Desse modo, desenvolve atividades

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

consideradas multilaterais, materializadas sob a forma de contratação pública em opção aos atos unilaterais, bem como através de atos resultantes de decisões derivadas de participação do administrado e de consenso.

Portanto, apesar de não haver na Lei 29/1998 a possibilidade de utilizar meios alternativos de resolução de conflitos facilitadas por terceiros. O referido diploma também não estabelece nenhuma proibição quanto ao seu emprego.

Destaca-se que em pleno século XXI, o Estado Democrático de Direito deve atualizar conceitos de interesse público, bem como o de desenvolvimento humano e de participação cidadã.

Nesse contexto, o Estado ao não promover novos conceitos, passa por produzir efeitos prejudiciais ao emprego de meios adequados de resolução de conflito, como por exemplo o sentimento de incredulidade dos cidadãos em recorrer a estes meios por razões de desconfiança, desconhecimento e até temor (Navarro, 2015).

A dificuldade esbarra em questão preliminar uma carência pela busca de novas formas de entender o sentido e a funcionalidade de instituições e categorias de Direito Administrativo, até não muito tempo explicada pela verticalidade do Poder Público, que atualmente encontra-se em desuso.

Jaime Rodriguez-Arana Muñoz (2015) elucida a questão com amparo na Constituição e fundamento no seu artigo 23.1. Destacam que a participação popular, pressuposto da mediação administrativa, é um direito fundamental que confere aos cidadãos, diretamente ou por intermédio de representantes, intervir em assuntos públicos. De tal modo, este fundamento confere direito ao cidadão de participar efetivamente na solução de seus conflitos com o Poder Público, em condição de igualdade, por meio de um diálogo transformador.

Porém, há uma parte da doutrina espanhola que defende a impossibilidade de aplicar a mediação no contencioso-administrativo. Um exemplo é Carballo Martinez (Martín de LLano, 2010), para a jurista o obstáculo em aplicar a mediação no Direito Público não é de natureza constitucional, mas de instrumento legal regulatório[76], que discipline os pressupostos necessários para dotar de eficácia o instituto, assim como, no âmbito processual, que preveja a não permissão de renúncia de ação, cabendo ao Poder Judiciário o controle da decisão

[76] O passo regulatório no regime jurídico-administrativo espanhol foi dado pelo artigo 88 da Lei do Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum dentre outras disposições. María Isabel Martín de Llano ainda cita os seguintes dispositivos: art. 107.2 da Lei do Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum e art. 77 da Lei reguladora da jurisdição contenciosa administrativa.

administrativa resultante da mediação. Portanto, com esta moldura jurídica, a mediação seria uma ferramenta de complementariedade à uma tutela judicial efetiva.

Dito de outro modo, por se tratar de uma atividade administrativa, apesar das partes submeterem-se voluntariamente ao procedimento, não legitima a existência de áreas imunes à revisão judicial. Assim, o acordo fica sujeito ao controle dos juízes e tribunais nos moldes do art. 106 da Constituição da Espanha.

Em relação à quantidade de processos de Direito Público nos Tribunais espanhóis[77], não é diferente da realidade de muitos países já referenciados. O acúmulo de processos a espera de decisão, bem como a demora da satisfação da tutela judicial pretendida. Somados com a possibilidade jurídica de transação, em determinadas matérias que se permite aplicação do poder discricionário da Administração, este cenário encontra terreno fértil para que a mediação seja incorporada no âmbito do direito administrativo espanhol.

Neste contexto, Valiño Ces (2020, p. 157) considera a mediação sinônimo de transação judicial e a conceitua como sendo "o acordo entre as partes, em virtude do princípio dispositivo, mediante o qual põe fim ao litígio, acordo que deve ser homologado pelo juiz mediante auto que terá efeitos de coisa julgada". E a considera um ato bilateral.

Nessa linha, Rivas e Pérez (2008) defendem que "toda transação ou compromisso conciliatório requer uma relativa renúncia e disponibilidade de sua própria posição legal. Pelo menos, inicialmente, a aproximação das posições das partes implica em aceitar a posição da outra mudando a própria atitude".

Já o artigo 1809 do CC espanhol define a transação como um contrato pelo qual as partes, dando, prometendo ou retendo a cada uma, evitam a provocação de um processo ou põem fim ao que havia começado.

Deste conceito é possível inferir duas espécies de transação: a de evitar a abertura de um processo ou a de dar fim a um processo já iniciado. Sendo a primeira espécie tratar-se da extrajudicial pois o acordo se produz fora do processo e com efeitos indiretos sobre este; enquanto a segunda espécie o contrato em que formaliza a transação judicial é submetida ao

[77] Conform notícia veiculada na página web abogacia.es. Em 2022, os tribunais de toda a Espanha registraram um aumento na atividade jurisdicional, com um total de 6.682.587 casos, representando um acrescimo de 6,5% em relação a 2021. Além disso, houve um aumento de 7,9% no número de processos pendentes de resolução, totalizando 3.393.755 casos. Os dados divulgados pelo Consejo General do Poder Judiciário (CGPJ) revelam que, apesar do aumento nos casos pendentes, houve um incremento de 2,1% na resolução de processos, totalizando 6.458.696 casos resolvidos. Esse aumento na atividade jurisdicional pode ser atribuído principalmente ao crescimento das matérias cíveis e penais, com aumentos de 8,5% e 6,6%, respectivamente. Fonte: Dados fornecidos pelo Consejo General do Poder Judiciário (CGPJ) no relatório Estatuto dos órgãos judiciais de 2022. https://www.abogacia.es/pt/actualidad/noticias/aumentan-un-65-en-2022-los-asuntos-registrados-en-juzgados-y-tribunales/ (Consultada em 03/05/2024).

juiz ou tribunal e pela aprovação deste adquire força executiva e põe termo ao processo (Valiño Ces, 2020).

Nesse sentido, o judiciário espanhol acompanha a tendência de incentivar a mediação (transação judicial) como uma tentativa muito bem intencionada de desobstruir o colapso sofrido pela Justiça de Espanha.

Sublinha-se que no âmbito do Direito Administrativo na relação contratual, uma das partes sempre será a Administração investida de uma série de privilégios que lhe permitem ser operador jurídico e o responsável por decidir com a aplicação concreta da legalidade.

Para Perales (2014), na prática, quando o assunto se judicializa, existem poucas possibilidades de que a Administração dê o seu braço a torcer. Principalmente quando não o fez utilizando a rescisão convencional, figura esta do contencioso administrativo. Neste caso deixa de haver interesse por parte da Administração Pública devido a falta de tradição da prática da transação na ordem do contencioso-administrativo.

Porém, vemos algumas possibilidades de reversão deste cenário, pois continuamente, o Direito Administrativo está a ser aperfeiçoado através da criação de órgãos (pelo menos teoricamente) independentes no âmbito da própria administração pública, aos quais é dada uma forma semelhante ao dos tribunais judiciais, sendo-lhes atribuída a tarefa de resolução de recursos administrativos. Ainda hoje, a via administrativa continua a ser considerada principalmente (mas não só) como um mecanismo de controle da legalidade do ato.

Acompanhamos o posicionamento do jurista Gonzalez-Varas (2008), o qual defende que o direito administrativo não deve continuar a ser visto como uma lei estatutária que regula a posição (privilegiada) da administração, em que privilegia o princípio da autotutela, impondo ao interessado o *status* de administrador e não o de cidadão. Passando a ser concebido como um direito relacional, ou seja, que regula as relações entre os cidadãos (na sua qualidade de partes interessadas) e a administração e, se for caso, tenta limitar esses privilégios no interesse da proteção dos cidadãos. Ou seja, pensando nos cidadãos em primeiro lugar.

O direito administrativo deve ser o produto da participação do cidadão na elaboração das decisões em que adopta a posição de parte interessada, mas sem que o cidadão seja a posição do interessado, e sem que este possa apropriar-se do conteúdo do ato, impondo-lhe os seus interesses individuais aos interesses gerais (os que, afinal, a administração serve, de acordo com art. 103.1 da Constituição).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Iglesias Sevillano (2017) acredita que na fase do recurso administrativo é o melhor momento para que ocorra uma solução consensuada entre a Administração e o interessado. Pois, através dos mecanismos vigentes de participação do interessado no procedimento administrativo (na audiência administrativa) é possível defender seus interesses, alcançando uma solução consensuada, e dando lugar a um ato administrativo que resolva o recurso com um maior grau de satisfação para ambas as partes[78].

Nesse sentido, a via administrativa pode cumprir uma função para além do controle da legalidade, através da autotutela, integrando num ato recursal a concorrência dos interesses do recorrente e os interesses gerais, defendidos pela Administração. Ou seja, para além de controlar a legalidade do ato recorrido (via governativa da Administração, é também o momento de revisão do mérito onde a Administração tem a oportunidade de alcançar uma solução consensuada com o interessado.

Porém, tem-se para já uma questão a ser ponderada, pois face o problema histórico dos recursos administrativos serem uma garantia para o recorrente, mas não oferecerem grandes possibilidades para além de alegar motivos de nulidade e anulabilidade do ato, enquanto a Administração tem a chance de resolver de ofício, sobre qualquer questões suscitados no procedimento. Portanto, a Administração tem o poder de decidir os recursos administrativos devido às hipóteses de cabimento estarem vinculadas aos seus próprios erros, oferecendo poucas chances de êxito ao interessado.

3.4.1.3.1 Abordagem entre Mediação Administrativa e Contencioso-Administrativa Intrajudicial

Seja pela atuação do Conselho Geral da Magistratura ou pelo movimento doutrinário a favor da introdução de um instrumento como a mediação no direito administrativo evidenciam a necessidade de definir algumas questões relativas ao regime aplicável à mediação, daí a necessidade de referir as possíveis modalidades que podem ser encontradas, que são

[78] Na análise proposta por Hector Sevillano Iglesias, é possível observar que todo cidadão detentor do estatuto de interessado desempenha uma dualidade de papéis no contexto do procedimento administrativo. Essa dualidade engloba sua posição derivada do interesse particular, que é intrínseco a sua condição individual, bem como a posição advinda do interesse geral, visto que esse interesse geral incorpora, por sua vez, os interesses individuais dos cidadãos que participam do processo. Essa perspectiva, revela-se importante para a compreensão de qualquer interação entre o cidadão e a Administração, uma vez que o indivíduo, ao buscar defender seus interesses particulares, simultaneamente se insere nos interesses gerais representados pela Administração. Esse equilíbrio entre interesses individuais e coletivos é fundamental para uma abordagem mais abrangente e eficaz nas negociações entre as partes envolvidas.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

essencialmente duas: a mediação administrativa propriamente dita e a mediação contencioso-administrativa *intrajudicial*.

Por um lado, é importante diferenciar a mediação administrativa, entendida como a adoção de acordos e pactos entre a administração e os cidadãos e como a mediação enquanto substituto do recurso administrativo, esta prevista na atual LPAC - Lei de Procedimento Administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)[79], e por outro lado, a mediação intrajudicial no âmbito da jurisdição contencioso-administrativa, carece de base regulamentar normativa expressa, exceto a referência implícita no artigo 77º da LJCA (Barona, 2018, p. 77).

Dessa forma, a busca por meios facilitados por terceiros encontra respaldo na legislação, que prevê a possibilidade de realizar o controle de legalidade das atividades administrativas por meio de vias complementares ao âmbito judicial. Essa abordagem não apenas contribui para a redução da proliferação de recursos desnecessários, mas também promove o uso de métodos eficientes, rápidos e economicamente viáveis na resolução dos inúmeros litígios.

Os recursos administrativos funcionam, no quadro do sistema constitucional espanhol, como um instrumento de autocontrole da Administração, e como forma de evitar o acúmulo de recursos na jurisdição contenciosa-administrativa. No entanto, a doutrina espanhola tem demonstrado a ineficácia dos recursos administrativos. Santamaría Pastor (2015, p. 45) atribui esta ineficácia a aspectos legais e extra-legais, sendo que estes são atribuídos ao modo de ser cultural das Administrações espanholas que não costumam transigir.

No que diz respeito à sua função, é consensual que a via administrativa (ou governamental, como era historicamente conhecida) é uma garantia para o administrado, porque lhe permite reagir ao ato administrativo.

Porém, também através da via governativa, a administração decide sobre a validade dos seus próprios atos (Macho, 2016, p. 639), o que não apenas garante a independência do órgão que resolve, como trata-se de uma manifestação do velho princípio *juger a l'Administration c'est encore administer*. Por meio da via governativa a administração julga a si própria, sendo complicado identificar em que medida pode ser considerado uma garantia para os administrados.

[79] A LPAC não só incorpora a possibilidade de que existam acordos, pactos e convênio com a Administração (artigo 86.1), como também prevê a substituição dos recursos de alçada e de reconsideração por outros procedimentos como a mediação, a conciliação e a arbitragem (artigo 112.2)

Sendo o conflito no Direito Administrativo a partir de uma assimetria de interesses e de níveis. O interessado parte de uma posição fragilizada na qual seus direitos estão ameaçados, enquanto a Administração encontra-se numa posição mais privilegiada devido ao privilégio da autotutela.

Entretanto, o Direito Administrativo procura equilibrar as posições regulando o procedimento administrativo, impondo-lhe encargos, por exemplo, através da fundamentação dos atos e limitando a atividade da administração através do princípio da legalidade. Enquanto ao interessado oferece o direito de audiência e de recorrer da decisão.

Nesse sentido, acompanhamos o ponto de vista do jurista Sevillano (2017) que defende que o momento de audiência e do recursos sejam de fato a oportunidade de aplicação dos métodos alternativos de resolução de conflitos para que haja a participação do interessado[80] na tomada de decisões dentro do procedimento administrativo.

Como dito anteriormente, é certo que não existe uma verdadeira regulamentação da mediação no âmbito intrajudicial no contencioso administrativo na Espanha. O poder judicial tem vindo a reforçar e a promover a mediação administrativa através de projetos-piloto, que promovem e demonstram as vantagens da utilização da mediação para a resolução de conflitos administrativos.

Há exemplos de projetos-piloto promovidos pelo Conselho Geral da Magistratura, como o da a Fundación Valsaín, nas Ilhas Canárias[81], posteriormente replicados noutras Comunidades Autônomas, como La Rioja ou Catalunha, e mais recentemente em Madrid e Valência. Sendo o primeiro gerido pela Câmara Municipal e o segundo pelo Tribunal de Tribunal de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio de Valência.

Garín (2019) destaca a criação de uma Unidade de Mediação Administrativa do *Ayuntamiento* de Madrid, que oferece a possibilidade de mediação em matérias de procedimentos relacionados com a aplicação do Direito do Urbanismo ou do meio ambiente. Porém, reforça-se, sem que houvesse qualquer regulação legal expressa no âmbito intrajudicial no contencioso administrativo.

[80] A argumentação em prol da participação dos cidadãos neste estudo busca aprimorar a sua influência no âmbito do procedimento administrativo específico, proporcionando-lhes meios mais eficazes para salvaguardar seus direitos e interesses. Cabe ressaltar que tal defesa não almeja constituir-se como um suposto meio de acesso a uma nova forma de participação democrática, visto que esta já se encontra garantida pela Constituição espanhola de qualquer maneira, como consta nos artigos 97º, 103º, n.º 1 e 106º, n.º 1.

[81] Relatório síntese de Yeray Alvarado sobre a situação do projeto de mediação de contencioso administrativo em Las Palmas de Gran Canaria. https://fundacionvalsain.com/v2/site/index.php/actualidad-IEMEP/?id=11 (Consultada em 03/05/2024)

Na opinião de Garín (2019) não cabe aplicar a mediação administrativa sob matérias relacionadas às normas regulamentares e instruções de serviço, assim como em matéria eleitoral. Do mesmo modo que não recomenda sua aplicação em conflitos que afetem uma pluralidade significativa de sujeitos.

Ainda sustenta a jurista que encara com grandes reservas trabalhar a mediação em matérias disciplinares. Devendo ser muito bem valorado o seu emprego de acordo com o caso concreto, ou seja, recomenda sua aplicação aos casos sancionatórios leves e não recomendado para os casos que alcançam uma relevância penal.

Diante dos variados exemplos de boa prática da mediação no âmbito do Direito Administrativo em Espanha, não resta dúvida quanto à possibilidade da sua aplicação, fudamentalmente numa fase extrajudicial. Importante referir a necessidade de que haja maior estímulo e habitualidade da prática da mediação.

3.4.1.3.2 A Mediação no domínio do Contencioso Administrativo

A Constituição espanhola de 1978 proclama que a Espanha é um Estado Social e Democrático de Direito que defende como valores supremos do seu Ordenamento jurídico a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político.

É sabido que o direito administrativo encontra-se em permanente adaptação à realidade que regula, como o exemplo desta mutação está a extinção de privilégios conferidos à Administração, como a regra *"solve et repete"* (pagar e depois reclamar), teve seu apogeu no século XX e que pouco a pouco deu lugar a uma interpretação mais adequada com o direito a uma proteção judicial efetiva e o princípio da igualdade dos administrados, na medida em que se tratava de uma regra que impedia o livre acesso ao canal jurisdicional do contencioso-administrativo.

Com a configuração do Estado espanhol como Estado social e democrático regido pelo Estado de direito, foram atribuídas à Administração algumas tarefas destinadas a tornar efetivos os objetivos constitucionais.

Em contrapartida, a conduta do cidadão sofreu alteração, na medida em que este ou esta assumiu responsabilidades face aos poderes públicos, numa sociedade mais livre e pluralista. Nesta conjuntura de estado democrático, a concepção privilegiada e superior da Administração face aos cidadãos deixa de existir, ou pelo menos é assim que deve ser.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Sobre o contencioso Administrativo no ordenamento jurídico espanhol, a Constituição Espanhola de 1978 ao proclamar que a Espanha é um Estado Social e Democrático de Direito, e dedica no Título VI ao Poder Judicial, estabelecendo no artigo 117.º a organização e o funcionamento dos tribunais regidos pelo princípio da unidade jurisdicional.

Assim, o contencioso administrativo espanhol é pautado pelos princípios fundamentais da plena integração com o Poder Judicial, ou seja, inexistência de tribunais administrativos autônomos e pelo princípio da especialização, visto que as demandas são julgadas por órgãos próprios. Portanto, não havendo no direito espanhol qualquer dúvida sobre o enquadramento da jurisdição administrativa no Poder Judicial (Castro, 1985).

Melhor explicando, compete a ordem jurisdicional do contencioso administrativo espanhol o controle da legalidade dos atos de todas as administrações públicas, incluindo as reclamações de responsabilidade patrimonial que contra estas sejam apresentadas, uma vez que os particulares, nos termos previstos na lei, têm direito a uma indenização por quaisquer danos que tenham sofrido em qualquer dos seus bens e direitos, exceto em casos de força maior, desde que os danos resultem do funcionamento dos serviços públicos.

Em suma, destaca-se a previsão na Constituição espanhola de estabelecer competência aos tribunais de controlar a legalidade e o poder de regulamentar da ação administrativa, bem como a sujeição desta aos objetivos que a justificam.

Nesse sentido, são órgãos jurisdicionais do contencioso administrativo, a 3.ª divisão do Supremo Tribunal (Sala 3ª del Tribunal Supremo), a divisão do contencioso administrativo da Audiência Nacional (Sala Contencioso-Administrativa de la Audiencia Nacional), a divisão do contencioso administrativo dos tribunais superiores de justiça (Sala Contencioso-Administrativa de los Tribunales Superiores de Justicia) e os tribunais do contencioso administrativo (*Juzgados de lo Contencioso Administrativo*)[82].

A Lei 29/1998, de 13 de julho (Lei da Jurisdição Contencioso-Administrativa - LGCA), é o instrumento legal espanhol que disciplina a jurisdição contencioso-administrativa, com a última atualização registrada em 19/09/2020. Em seu artigo 1.1, a LGCA estipula que os Tribunais da ordem contencioso-administrativo têm competência para apreciar pretensões relacionadas à atuação da Administração Pública sujeitas ao direito administrativo.

O artigo 2, por sua vez, estabelece que a ordem jurisdicional contencioso-administrativa espanhola é competente para tratar de questões que envolvem: a proteção jurisdicional dos

[82] Fonte: https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-es-pt.do?member=1(Consultado em 03/05/2024).

direitos fundamentais; a determinação de indenizações aplicáveis, independentemente da natureza dos atos vinculados ao Governo ou aos Conselhos Diretivos das Comunidades Autônomas; contratos administrativos e atos de preparação e adjudicação de outros contratos sujeitos à legislação contratual das administrações públicas; atos administrativos de controle ou fiscalização expedidos pela Administração concedente; responsabilidade patrimonial das Administrações públicas e outras matérias expressamente previstas por lei[83].

Na secção 9ª do capítulo I do Título IV da Lei 29/1998, de 13 de julho, a qual disciplina jurisdição do contencioso-administrativo, com previsão expressa nos artigos 74 a 77, estão a desistência, a conformidade, a satisfação extraprocessual e a transação respectivamente. Embora o procedimento contencioso-administrativo tenha surgido da necessidade de resolver, por meio sentença, as controvérsias que foram formuladas entre as administrações públicas e o particulares, segundo Valiño Ces (2020, p. 154), a verdade é que a LGCA possibilita o fim do litígio para esses valores que dão grande destaque às partes, visto que são elas que manifestam sua vontade de concluí-lo.

Sala Sánchez (2020) assinala que, pelo previsto na primeira disposição final da LGCA, devemos ter presente que em matéria de contencioso-administrativo cabe a aplicação complementar das regras da Lei 1/2000, do 7 de janeiro, Código de Processo Civil (*Ley de Enjuiciamento Civil*)[84].

Segundo o autor, esta previsão torna-se extensiva ao princípio dispositivo das partes - característico do processo civil –, uma vez que também se configura como princípio-chave no processo administrativo contencioso. Desta forma, em virtude deste princípio, as partes podem usar outras formas para concluir a disputa, como a transação ou, se for o caso, a conciliação ou a mediação.

De acordo com Sala Sánchez (2020), embora haja uma regulamentação limitada da mediação intrajudicial no âmbito contencioso-administrativo, seu respaldo é encontrado no artigo 19 da *Ley de Enjuiciamento Civil*. Este artigo, após as alterações feitas pela terceira disposição final da Lei 5/2012, de 6 de julho, de mediação em questões civis e comerciais (LM), permite explicitamente que as partes em litígio se comprometam e submetam a questão em disputa à mediação.

[83] Artigo 2. da Lei 29/1998, de 13 de julho.
[84] A Lei 1/2000, de 7 de janeiro, de *Enjuiciamento* Civil regula nomeadamente as diferentes formas de conclusão antecipada do processo, previsto no capítulo IV do título primeiro do livro primeiro: *Do poder de disposición das partes sobre o proceso e sobre as súas pretensións*. No seu artigo 19 encontra-se previsto o direito dos litigantes em dispor do objeto do juízo com possibilidades de renunciar, desistir, optar por sair, transigir ou submeter-se à arbitragem.

De outro modo, a LGCA não prevê expressamente a possibilidade de utilizar as vias alternativas de resolução de conflitos. Porém, também não há nenhum dispositivo que impeça a sua utilização.

Nesse sentido, o artigo 77º da LGCA prevê a possibilidade de chegar a um acordo que ponha fim à controvérsia, no âmbito de um processo, quando se tratar de assuntos suscetíveis de transação. É regulada uma figura que permite a conclusão convencional do processo administrativo-contencioso. Com efeito, o legislador ao contemplar a opção de que o juiz ou tribunal possa submeter às partes a possibilidade de alcançar um acordo transacional, está apenas permitindo a oportunidade de levar a realizar uma mediação.

Sobre a hipótese de acordo transacional, o Conselho Geral do Poder Judiciário (CGPJ, 2016, p. 188) determina que, sempre que sejam entregues os orçamentos formais, será necessário submeter à mediação as matérias relacionadas com as seguintes matérias:

> a) A fixação do valor da indenização, preço justo, compensações ou resgates; b) Determinação das regras sobre benefícios nas relações bilaterais, Contratos de direito público e privado, acordos e reembolso de subsídios; c) A legislação urbanística, ambiental e de ordenamento do território, bem como a especificação de grandezas, parâmetros e normas na aplicação da referida legislação; d) Actividades incómodas, insalubres, nocivas e perigosas; e) Inactividade da Administração, via de facto e silêncio administrativo; f) Execução das medidas do poder disciplinar e sancionatório da Administração; g) Execução de sentenças; h) Outras estabelecidas em regulamento legal ou acordadas pelo juiz competente; i) Função pública, assédio moral ou laboral (CGPJ, 2016, p. 188).

A esse respeito, Casado (2019) destaca que esta lista não deve ser exaustiva, "mas em todo caso indicativa dos assuntos que melhor se prestam à mediação, mas sem impedir ou proibir a possibilidade de mediar outros assuntos que atendam aos requisitos formais e tratem com assuntos diferentes dos indicados".

Mais um ponto a ser destacado por Casado (2019) é a possibilidade de haver aplicabilidade jurídica da mediação sobre as matérias previstas no artigo 78 da LGCA. Os Tribunais Contencioso-Administrativos são competente para conhecerem, por procedimento abreviado, matérias de pessoal ao serviço da Administração Pública, sobre estrangeiros e sobre

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

inadmissibilidade de pedidos de asilo político, questões de disciplina desportiva em matéria de doping, bem como todas aquelas cujo valor não ultrapasse 30.000 euros.

Cabe ainda sublinhar, que dos Relatórios do Conselho Geral do Poder Judiciário (CGPJ)[85] extrai-se informações referentes aos números de jurisdição contencioso-administrativa que apresentam algumas revelações.

Ao observar os números de 2019, é possível reconhecer que a jurisdição contencioso-administrativa e as administrações públicas espanholas necessitam avançar com o emprego de outros instrumentos de gestão de conflitos de natureza administrativa. Pois, conforme se infere do relatório, em 2019, foi apresentado um aumento de 19,7% de casos do que em 2018.

E que em 2019 foram resolvidos mais 7,8% do que os resolvidos no ano anterior, porém o número de casos em curso no final do ano seguiu com aumento de 12,5%, o que traduz numa relativa piora na eficiência na resolução de conflitos.

Por outro lado, ao analisar os dados sobre a duração dos processos nos órgãos de disputas administrativas, conclui-se uma tendência mantida desde 2015 de redução na duração média dos assuntos concluídos que em 2015 era de 11 meses vindo gradativamente reduzindo a apontar 8,3 meses em 2019.

Nesse sentido, sobre a previsão da duração do processos por assunto, pelo relatório de 2019 é possível indicar a duração dos processos de expropriação forçada (13,7 meses); Urbanismo e Ordenação do território (12,6 meses), meio ambiente (13,6 meses) e Autorizações de Residências (2,2 meses).

Em 2017, no Tribunal Superior de Justiça de Murcia foram registradas 16 sessões informativas de mediação com 6 resultados conclusivos. Chama atenção o ínfimo número alcançado naquela Comunidade, devido ao ingresso de 3.997 assuntos relacionados com o contencioso administrativo.

Segundo Garín (2019), o baixo número de casos que foram remetidos à mediação no Tribunal Superior de Justiça de Murcia, deve-se a vários fatores: a absoluta falta de consequência positiva para o juiz ao optar pela mediação, ou seja, não resulta em nenhum complemento econômico, nem tão pouco em valoração positiva de qualidade frente por exemplo ao número de sentenças redigidas.

[85]Fonte: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Panoramica-de-la-Justicia/ (Consultado em 03/05/2024).

Outro fator apontado pela jurista espanhola, é o desconhecimento das vantagens da mediação tanto para a Administração como para o cidadão. Na sua visão, ambos os fatores devem ser discutidos numa futura regulamentação se o nosso interesse for o de que a mediação administrativa funcione no âmbito intrajudicial.

Para tanto, é necessário desenvolver procedimentos alternativos de resolução de litígios específicos do direito público, que envolvam a negociação bilateral, mesmo sem intervenção de terceiros, em que a própria lei imponha a Administração a negociar e a ceder em determinados pontos, mesmo que meramente formais, para que os cidadãos tenham acesso à tomada de decisões (Sevillano, 2017, p.109).

É o legislador responsável por introduzir no direito administrativo espanhol institutos que permitam a participação dos interessados na atividade administrativa, o que dá a oportunidade estes de negociarem a revisão dos atos, sem terem de recorrer a recursos contencioso-administrativos. Esta seria uma solução eficaz para os recursos administrativos, que os tornariam úteis e mais justos prevendo a participação ativa dos cidadãos.

Portanto, o direito a um tratamento expedito dos casos que afetam os cidadãos e o direito a um julgamento justo são os mais importantes. Assim, seguimos a linha de entendimento dos juristas contemporâneos de que o Direito deve ser compreendido pelo cidadão, fugindo do jurídico clássico, que muitas vezes, dificulta a formação das idéias. Defendemos que a mediação pode ser empregada em qualquer espécie de conflito, nomeadamente em que uma das partes está a figura do Estado.

3.4.1.3 Informações e formações sobre procedimentos de mediação na Espanha

O Portal da Administração da Justiça contém informações sobre os órgãos judiciais na ordem jurídica civil, comercial, penal, familiar e laboral que prestam serviços de mediação judicial, bem como sobre os vários serviços de mediação extrajudicial oferecidos por diferentes associações profissionais[86].

Regra geral, a mediação é realizada por um terceiro imparcial, que está obrigado à confidencialidade.

USC UNIVERSIDADE DE COMPOSTELA

[86] Fonte: https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/normas-tramitacion (Consultado em 03/05/2024).

As partes, orientadas pelos respectivos advogados, podem decidir resolver os conflitos através da mediação e comunicá-lo ao tribunal, ou podem ser contactadas pelo tribunal quando se considere que o caso é suscetível de resolução através de mediação.

No âmbito penal contacta-se habitualmente em primeiro lugar o agressor e, se este manifestar o seu consentimento, contacta-se então a vítima para procurar resolver o conflito através da mediação.

A Lei n.º 5/2012 relativa à mediação em matéria civil e comercial dispõe que o mediador deve possuir um diploma universitário oficial ou uma formação profissional superior e uma formação específica para exercer a mediação, adquirida mediante a realização de um ou vários cursos específicos ministrados por instituições devidamente acreditadas, que serão válidos para o exercício da atividade de mediação em qualquer ponto no território nacional.

Apenas algumas leis e regulamentos de algumas das Comunidades Autônomas fazem referência à formação necessária para uma pessoa se tornar mediador familiar. Em geral, exige-se que o mediador tenha um diploma universitário, pelo menos de primeiro ciclo, e que tenha, além disso, formação específica em mediação, através de cursos eminentemente práticos com uma duração entre 100 e 300 horas.

A formação específica em mediação é normalmente ministrada por universidades e ordens profissionais, nomeadamente as dos psicólogos e dos advogados.

Para Garín (2019) os mediadores que atuam se amparam em escassas regulações e não fazem parte da Administração pública. De outro modo, não se exige que seja advogado para ser mediador no âmbito administrativo, porém, recomenda que este acompanhe o mediador nas sessões de mediação intrajudicial.

Segundo Iglesias Sevillano, a chave está na qualificação do mediador e em sua nomeação, um assunto que está fadado a ser constantemente controverso, já que sua legitimidade para fazer propostas dependerá disso. As duas principais opções são: a mediação pelo Defensor do Povo - que pode se estender aos órgãos de representação do cidadão existentes em outras instituições públicas; e a seleção por uma Comissão independente designada para este fim, a qual, por sua vez, selecionaria os mediadores entre pessoas de reconhecido prestígio na resolução de conflitos e com a qualificação técnica necessária.

No entanto, parece previsível que a Administração sempre tentará impor seu candidato. Em todo caso, a prioridade é que o mediador intervenha apenas para garantir que o debate ocorra

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

em termos justos, que o interessado seja ouvido pela Administração e que se busque alcançar um acordo (Sevillano, 2017).

Na Espanha existe a figura do mediador profissional, com formação específica para exercer a mediação. Atualmente se começa a exigir que esteja inscrito nos competentes registros públicos, como por exemplo ocorre na Comunidade Valenciana a Lei 24/2018, de 5 de dezembro de mediação (Art. 19)

Destaca-se que na Comunidade Valenciana a mediação foi incluída no conceito de acesso à justiça gratuita, de forma que a Lei 24/2018, de 5 de dezembro de mediação (art. 40), prevê a possibilidade de ser gratuita em determinadas circunstâncias.

No âmbito do direito da família, os serviços prestados pelas entidades que colaboram com os tribunais são, em geral, gratuitos. Na Catalunha está regulamentado o preço do processo de mediação quando uma das partes não se beneficie da justiça gratuita (Art. 27, da Lei Lei 15/2009, de 22 de julho, de mediação em matéria civil e mercantil da Comunidade Autônoma da Catalunha).

No âmbito do direito penal, a mediação realizada pelos organismos públicos é gratuita. Em geral, quando o processo é remetido para mediação pelo juiz, a mediação é gratuita. No âmbito do direito do trabalho, os serviços das Comunidades Autônomas e do SIMA são gratuitos.

Fora do tribunal, as partes são livres para recorrer a um mediador e pagar os honorários que entre eles acordem livremente. No que respeita ao custo da mediação, a Lei n.º 5/2012 prevê expressamente que, independentemente de se chegar ou não a um acordo por via da mediação, o custo será repartido em partes iguais entre as partes, salvo acordo em contrário (Art. 15).

A fim de incentivar a resolução extrajudicial dos litígios, a Lei n.º 10/2012 que regula determinadas taxas no domínio da administração da justiça e do Instituto Nacional de Toxicologia e Ciências Forenses prevê um reembolso do montante da taxa quando uma resolução extrajudicial do litígio permita reduzir uma parte dos custos dos serviços prestados (Art. 8, n.º 5).

A Lei n.º 5/2012 estabelece que, sempre que as partes cheguem a acordo através de um procedimento de mediação, podem autenticar o acordo em causa num notário (Art. 25).

Sempre que o acordo de mediação deva ser executado noutro Estado, para além do registro notarial será necessário cumprir outros eventuais requisitos relativos às convenções internacionais em que Espanha seja parte e as normas da União Europeia.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Sempre que o acordo tenha sido alcançado através de um processo de mediação que tenha tido lugar após o início de um processo judicial, as partes devem solicitar ao tribunal a homologação do acordo em conformidade com as disposições da Lei de Processo Civil.

A possibilidade de executar um acordo de mediação depende do grau em que as partes possam dispor das matérias sobre as quais incidiu o acordo.

No âmbito do Direito Administrativo na Espanha, o desafio é provar que a mediação pode vir a tornar-se um instrumento útil para o que se conhece como boa administração[87]. Nessa linha, a mediação administrativa não se trata de mera alternativa eficaz de enfrentamento dos conflitos envolvendo a Administração da Justiça, do mesmo modo que pode tratar-se de uma forma de garantir a justeza da decisão administrativa e participação cidadã.

3.4.2 A Normatização da Mediação no ordenamento jurídico português – Lei 29/2013, de 19 de Abril

A Lei n.º 29/2013, de 19 de abril[88] permite que em Portugal sejam criados sistemas públicos de mediação que visam fornecer aos cidadãos formas céleres de resolução alternativa de litígios através de serviços de mediação criados e geridos por entidades públicas.

A implementação do processo de regulação de mediação pública é da competência do Ministério da Justiça, através da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), concretamente, do seu Gabinete de Resolução Alternativa de Litígios que até à data estabeleceu três tipos de sistemas de mediação: familiar, laboral e penal.

Não obstante, a globalização comprimiu o espaço e o tempo a uma escala sem precedentes com incidência nas dinâmicas das tradições culturais, das identidades étnicas e culturais, das

[87] Sobre o princípio da Boa Administração reproduz-se o previsto no Artigo 41° da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, in verbis:
Art. 41°. - Direito a uma boa administração
1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

[88] Nossa análise indica que a Assembleia da República, ao elaborar a Lei n.º 29/2013 de 19 de abril, incorreu em um equívoco ao interpretar os fundamentos constitucionais. Esta interpretação equivocada se manifestou no uso da alínea c) do Artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) como uma espécie de norma geral ou recurso alternativo na ausência de uma norma específica. Tal abordagem foi preferida em detrimento da alínea p) do n.º 1 do Artigo 165.º da CRP, que explicitamente trata da competência compartilhada no exercício da função legislativa referente à organização e competência das entidades não judiciais de resolução de conflitos.

convicções religiosas, das ideias e conceitos artísticos, literários, tecnológicos e socioeconômicos.

3.4.2.1 Princípios Gerais aplicáveis à Mediação

A Lei n.° 29/2013, de 19 de abril, em seu artigo 2°, define mediação como a forma de resolução alternativa de litígios, realizada por entidades públicas ou privadas, através do qual duas ou mais partes em litígio procuram voluntariamente alcançar um acordo com assistência de um mediador de conflitos[89].

Esta definição assemelha-se à que é disposta na Diretiva 2008/52/CE[90] que, embora sobretudo criado para resolução de litígios transfronteiriços, admite que os mesmos princípios e regras gerais sejam de igual modo aplicados aos conflitos internos[91].

Sublinha-se que uma das inovações constantes na Lei n° 29/2013 foi destacar expressamente um conjunto de princípios aplicáveis à mediação em Portugal.

Antes da entrada em vigor da Lei n.° 29/2013, não havia um diploma que conjugasse harmonicamente os princípios básicos segundo os quais a mediação deveria gerir-se. Apesar dos códigos de conduta apoiarem a materialização de alguns dos princípios. Foi na Lei dos Julgados de Paz (Lei n.° 78/2001, de 13 de julho, com alterações da Lei n° 54/2013, de 31/07) que alguns princípios básicos foram consagrados, nomeadamente o da confidencialidade e o da subordinação dos mediadores a um dever de sigilo[92], de igual modo foi assegurado o direito de independência dos atos praticados pelos mediadores[93].

Na lei da mediação é possível distinguir princípios que essencialmente protegem as partes e seus interesses, sendo estes o princípio da voluntariedade e o princípio da confidencialidade.

Do outro lado, a lei da mediação também prevê um conjunto de orientações que regulam a conduta do mediador e que impõem o equilíbrio de poderes e a participação das partes nas sessões.

[89] Artigo 2° a)
[90] A definição prevista na alínea a) do artigo 3° da Diretiva 2008/52/CE é mais ampla devido à inevitabilidade de abranger a diversidade das realidades dos Estados-Membros.
[91] Definição encontrada no Considerando 8 da Diretiva.
[92] Artigo 22º da LJP.
[93] Artigo 21° da LJP define que sobre os mediadores é aplicável o regime de impedimento e escusa previsto na Lei da Mediação (Lei n.º 29/2013, de 19 de abril.

3.4.2.1.1 Princípio da Voluntariedade

O procedimento de mediação é centrado no empoderamento (*empowerment*) das partes e no protagonismo destas ao definir a solução mais adequada para o seu conflito.

Consagrado no artigo 4° da Lei n° 29/2013 o princípio da voluntariedade impõe o consentimento esclarecido e informado das partes para a realização da mediação. Tal consentimento, as partes podem a qualquer momento, em conjunto ou unilateralmente revogá-lo. A recusa das partes em iniciar ou prosseguir com o procedimento de mediação não consubstancia violação do dever de cooperação nos termos previstos no Código de Processo Civil.

Com o esclarecimento e o consentimento das partes em aderir à mediação, estas não devem sofrer pressão ou influência de terceiros durante o procedimento de mediação, estando desimpedidos para dialogar e negociar, com o propósito de resolver o litígio por livre vontade das partes. Paula Costa e Silva sublinha a ausência de motivação das partes para chegar a um consenso quando são influenciadas a tal. Destaca ainda que a "implementação de um sistema que seja insensível a voluntariedade levará a que a mediação seja considerada uma formalidade inútil quanto ao resultado que procura alcançar" (Silva, 2009).

Sobre o princípio da voluntariedade, a fim de que este não seja ameaçado pela interferência de terceiros ao influenciar as partes em aderir à mediação. Somos do entendimento de que a introdução de sessões informativas de pré-mediação, com forte ênfase de componente mais pedagógica do que imperativa, onde as partes são esclarecidas sobre o funcionamento do procedimento de mediação e seus custos, decorre na melhor compreensão de que a decisão judicial não é a única via possível para alcançar um acordo duradouro pelas partes.

3.4.2.1.2 Princípio da Confidencialidade

Previsto no artigo 5° o princípio da confidencialidade determina que o procedimento de mediação tem natureza confidencial e que o mediador tem o dever de manter sigilo informações de que tenha conhecimento no âmbito do procedimento de mediação. O Dever de confidencialidade sobre a informação respeitante ao conteúdo da mediação só pode cessar em razão de ordem pública[94].

Ainda sobre o princípio da confidencialidade, convém apresentar o disposto no artigo 28° quanto a impossibilidade do mediador de conflitos não poder atuar como testemunha, perito ou

[94] Artigo 5°, n° 3 da Lei da Mediação.

mandatário em qualquer causa que esteja de alguma forma envolvido com o objeto do procedimento de mediação.

Frise-se que apesar de a lei portuguesa ter seguido a lógica preconizada na Diretiva 2008/52/CE, não se limitou a adotar uma fórmula genérica quanto à delimitação do âmbito subjetivo do princípio da confidencialidade. Um dos aspectos que louvamos na Lei n.º 29/2013 é a identificação de potenciais intervenientes no processo e a determinação, de forma clara, de que também estes se encontram subordinados a esse princípio.

Nesse sentido, a lei portuguesa não apresenta quaisquer ambiguidades que pudessem existir quanto ao âmbito subjetivo do princípio de confidencialidade, identificando de forma clara aqueles cuja conduta deverá ser pautada por este princípio.

3.4.2.1.3 Princípios da Igualdade, da Imparcialidade e da Independência

A Lei n.º 29/2013 também consagra alguns princípios gerais que regulam a conduta do mediador e asseguram que, em momento algum, o equilíbrio do processo seja afetado. São regras similares daquelas previstas no ponto 2 do Código Europeu de Conduta para Mediadores, nomeadamente no que se refere à sua independência e imparcialidade.

Conforme o disposto no artigo 6° é dever do mediador assegurar o equilíbrio de poderes das partes e a possibilidade de ambas as partes participarem do procedimento de mediação que deve ser gerido pelo mediador de conflitos, com imparcialidade, pois este não é parte interessada no litígio.

Portanto, cabe ao mediador empenhar-se em agir com neutralidade, servindo todas as partes de modo equitativo durante todo o procedimento da mediação. É essencial que o mediador de conflitos garanta a igualdade de tratamento das partes, de igual modo a imparcialidade e objetividade absolutas na avaliação das propostas apresentadas durante a mediação.

Sobre o princípio da independência é um dos princípios gerais, orientado ao mediador de conflitos que deverá manter-se livre de quaisquer pressões ou influências, pessoais ou externas, que possam comprometer o desempenho diligente das suas funções. Nesse sentido, o artigo 7º n.º 3 determina que os mediadores são responsáveis pelos seus próprios atos e que não se encontram sujeitos a qualquer subordinação, técnica ou deontológica e de profissionais de outras áreas.

Ainda sobre o princípio da independência, extrai-se do artigo 27º fundamentos que comprometam a independência, o impedimento ou escusa de um mediador. O seu n.º 3 refere

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

que sempre que existam razões legais, éticas ou deontológicas que o mediador considere comprometedoras da sua posição, deverá afastar-se do processo, independentemente do ponto em que este se encontre. Enquanto o n.º 4 do artigo 27º são apontadas – ainda que não de forma exaustiva – algumas situações em que se põe em causa o comprometimento da atuação do mediador. Tais impedimentos referem-se a relações familiares, pessoais ou profissionais, assim como a interesses financeiros no resultado da mediação[95].

Em jeito de síntese, e conforme se pode apurar da leitura destas disposições, a imparcialidade e a independência assumem-se, não só como princípios gerais da mediação, mas também como deveres deontológicos segundo os quais o mediador de conflitos deve pautar a sua conduta.

Não havendo outra hipótese de assegurar o exercício diligente das suas funções (D´Antin *et al.*, 2004) e garantir que a sua posição, em momento algum, prejudique a participação das partes ou o equilíbrio no procedimento da mediação.

3.4.2.1.4 Executoriedade

Outro dos princípios consagrados na Lei n.º 29/2013 diz respeito à força executiva dos acordos de mediação.

Resultando um acordo das sessões de mediação, ele terá força executiva, sem necessidade de homologação, se reunir, cumulativamente, as condições indicadas no n.º 1 do artigo 9º, entre elas, que o seu objeto seja mediável e que o seu conteúdo não contrarie a ordem pública. Estes dois requisitos, presentes nas alíneas a) e d), são também essenciais para que os acordos obtidos em sessões de mediação realizadas noutro Estado-Membro, e que aí tenham força executiva, tenham a mesma valência em Portugal, regra que consta no n.º 4 do artigo 9º. Ou seja, é garantido que os acordos obtidos não necessitam de qualquer ato judicial posterior para garantir a sua executoriedade.

Sobre a executoriedade, importante apresentar uma breve referência ao artigo 14º e à possibilidade de as partes requererem a homologação de acordo obtido em mediação pré-judicial[96]. Não obstante o artigo 9º determinar a executoriedade dos acordos em território nacional, a homologação permite atribuir outro valor, vez que o título executivo passa a ter a

[95] As situações previstas no artigo 27 foram reproduzidas do ponto 2.1. do Código Europeu de Conduta para Mediadores no ponto 2.1.

[96] Sublinha-se que o artigo 6º n.º 1 da Diretiva 2008/52/CE prevê que os Estados-Membros devem assegurar que partes, caso assim o desejem, possam requerer que o conteúdo de um acordo escrito obtido em mediação, seja declarado executório.

força de uma sentença judicial e não o de um simples documento particular, limitando assim os fundamentos invocáveis em sede de oposição à execução (Carvalho, 2011).

Em suma, havendo homologação, o juiz verificará a conformidade do acordo com a ordem pública, princípios gerais de direito e boa-fé; confirmará a capacidade das partes para a sua celebração e se o conteúdo do acordo incide sobre um litígio que possa ser objeto de mediação[97].

3.4.2.2 Os âmbitos de aplicação da Mediação

Em Portugal, a mediação tem se apresentado como uma metodologia com aplicação em diversos níveis (Silva, 2014): i) como modo de resolução positiva e colaborativa de conflitos, com a construção de soluções satisfatórias através da relação *winXwin* entre os envolvidos; ii) como modo de regulação social, de (re)estabelecimento dos laços sociais e da coesão social; iii) como modelo de intervenção social, o qual, para além da regulação e coesão social, visa a transformação e a mudança social através da capacitação e empoderamento dos indivíduos e dos grupos (Silva & Guiomar, 2022).

Ao longo das últimas três décadas a mediação tem sido utilizada em diversos campos extrajudiciais. Com tutelas jurídicas especiais e integrados no sistema judicial português e nos sistemas públicos de mediação, os campos de aplicação da mediação que mais se destacam em Portugal são: civil e comercial, familiar, laboral e penal.

A mediação civil e comercial está relacionada a resolução de conflitos, nomeadamente, as matérias para cumprimento de obrigações, para entrega de coisas móveis, as resultantes de direitos e deveres dos condôminos, as referentes à resolução de conflitos entre proprietários de prédios, as que digam respeito ao arrendamento urbano, as que respeitem à responsabilidade civil contratual e extracontratual e ao incumprimento civil contratual, as que respeitem à garantia geral das obrigações e outras no âmbito civil e comercial (Lei n.º 29/2013, de 19 de abril).

A mediação familiar compete às matérias referentes aos processos de benefícios e de separação de pessoas e bens, às preocupações à regulação do exercício das responsabilidades parentais, às partilhas por contribuições e por herança e quaisquer outras diferenças que existam entre pessoas da mesma família (DGPJ, 2021).

[97] Sobre a homologação do acordo, o artigo 6º, parágrafo 1 da Diretiva 2008/52/CE estipula os critérios para recusar a declaração de executoriedade de um acordo, restringindo-se à oposição ao direito do Estado-Membro e à ausência de disposição legal referente à executoriedade por parte do Estado-Membro.

Já a mediação laboral, como meio para mediar conflitos surgidos no âmbito do contrato individual de trabalho, compreende matérias associadas com a relação laboral, exemplo, a redução da carga horária com reflexos no vencimento do trabalhador, a recusa na prestação de trabalho suplementar pedido pelo empregador, o incumprimento das regras de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho impostas pela entidade empregadora e as situações em que o empregador se recusa reconhecer o estatuto de trabalhador-estudante requerido pelo trabalhador, entre outras (DGPJ, 2021).

No âmbito extrajudicial de prática de mediação em Portugal, se observa também a mediação penal, como meio de resolução alternativa de litígios emergentes da prática de certos crimes, permite a reparação dos danos causados pelo facto ilícito.

Estão abrangidos pela mediação penal certos crimes semipúblicos contra as pessoas e contra o patrimônio e os crimes particulares, puníveis com pena de prisão até cinco anos ou com sanção diferente da pena de prisão. São exemplos de crimes abrangidos pela mediação penal a ofensa à integridade física simples, a difamação, o furto, o dano e a burla (DGPJ, 2021).

Existem outros campos da mediação com menor expressão até ao momento, porém em expansão e já regulamentados, nomeadamente a mediação internacional, familiar transfronteiriça, no desporto e na saúde. Um estudo realizado em 2021 sobre o perfil dos mediadores em Portugal revela que os campos com maior implementação em Portugal são a mediação familiar e a mediação civil e comercial. Todavia, como se pode ler no gráfico 1, evidenciam-se cada vez mais intervenções pela mediação noutros campos extrajudiciais.

Dos números representados no gráfico, extraído do software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), é possível identificar que, dos 175 inquiridos, 61% (n=80) praticam frequentemente a mediação familiar; 29% (n=35) praticam regularmente a mediação no campo da matéria civil e comercial; 7% (n=8) exercem a mediação laboral; e 6% (n=7) dos inquiridos praticam a mediação no campo penal. Os resultados mostram que a mediação familiar é a mais representativa da amostra, seguida da mediação civil e comercial. No entanto, também se percebe uma diversidade de outros campos porventura em expansão em Portugal face aos novos desafios sociais.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

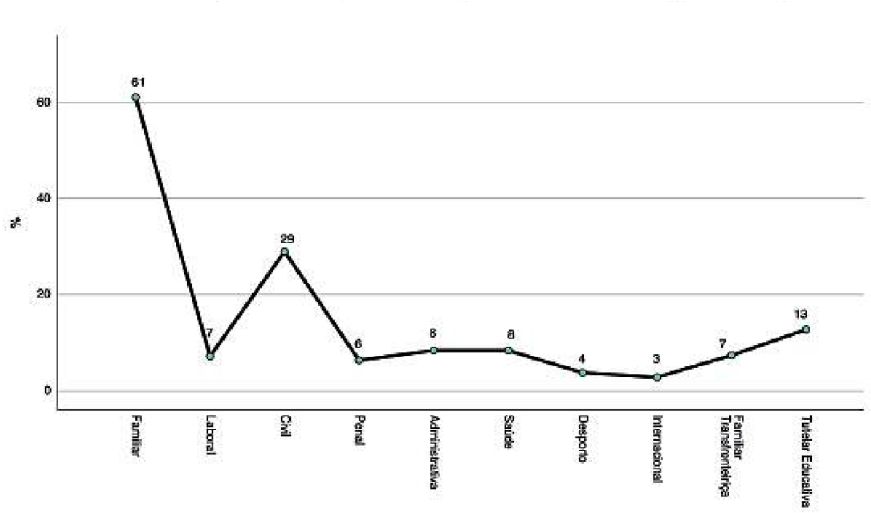


Gráfico 1. Campos de atuação dos inquiridos em mediação extrajudicial (Silva & Guiomar, 2022, p. 6)

3.4.2.3 Das (Im)possibilidades da mediação administrativa em Portugal

Neste cenário, cabe adentrar na questão da mediabilidade dos litígios jurídico-administrativo, restringindo-se apenas em apontar os conflitos em matéria administrativa que podem ser sujeitos a procedimento, sem, contudo, explorar aspectos mais complexos como trâmites do procedimento de mediação jurídico-mediativo, os efeitos do procedimento, do acórdão e a executoriedade.

Não se questiona que a prevenção é a melhor resposta para os litígios jurídicos administrativos, Isabel Fonseca (2019) tem vindo a advogar que a litigiosidade no âmbito jurídico administrativo em pleno século XXI não abranda com as soluções ditas tradicionais. Sublinha a relevância não apenas da existência de um quadro legislativo substantivo apropriado, como também de instrumentos de participação procedimental e de resultados atingidos de modo consensual.

Em consonância com o princípio da reserva da função jurisdicional previsto na CRP, de precisar as matérias que podem o legislador ordinário serem trabalhadas fora do âmbito dos Tribunais e da jurisdição do juiz administrativo, e ao mesmo tempo que se acompanha o impulso europeu. Este responsável por acionar o "sinal verde" ao legislador nacional para introduzir no ordenamento jurídico, nomeadamente, o acolhimento da mediação e da conciliação no âmbito do contencioso administrativo.

Conjugada com a previsão legal para os centros de arbitragem decidirem sobre as matérias previstas no artigo 180 do CPTA, bem como estarem legitimados para exercer funções de

USC UNIVERSIDADE DE COMPOSTELA

conciliação, mediação ou consulta no âmbito de procedimentos de impugnação administrativa, que os acordos formalizados pelos técnicos destes centros são passíveis de homologação pelo juiz arbitral e tornam-se sentença (Fonseca, 2019).

A jurista sugere no estudo sobre (im)possibilidades para a melhor delimitação da arbitragem e mediação dentro do ordenamento jurídico português, três critérios balizadores:

> i) patrimonialidade dos interesses/transigibilidade sobre o direito controvertido e a disponibilidade dos direitos *vs.* Identificação exaustiva de matérias a sujeitar a mediação e à arbitragem;
> ii) nos litígios sobre questões de legalidade, a decisão é adstrita ao direito constituído, não cabendo recorrer à discricionariedade, nem tão pouco julgar segundo a equidade;
> iii) possibilidade de acolhimento das questões da natureza dos ADR (alternative dispute resolution), nas convenções de mediação e arbitragem de cláusulas de renúncia de recurso aos tribunais do Estado. (Fonseca, 2019, pp. 89-90).

Prosseguindo em sua pesquisa, a especialista em Direito, afirma que o cenário legislativo atual em Portugal estabelece um regime jurídico distinto e desigual para a mediação e a conciliação administrativas voluntárias. Destaca a presença da mediação judicial ou intraprocessual, prevista no artigo 87° C do CPTA, que contempla a possibilidade de suspensão do processo para mediação. Além disso, evidencia a viabilidade de se estabelecer um recurso à mediação voluntária generalizada, respaldada na Lei de Mediação Voluntária, Lei n.º 29/2013, de 19 de abril.

Na visão da autora, há considerável incerteza sobre a delimitação do escopo da mediabilidade e conciliabilidade. Argumenta que somente é possível determinar o que pode ser objeto de mediação na justiça administrativa ao questionar quais elementos de um caso estão dentro dos poderes de disposição das partes.

Destaca que não é lógico considerar separadamente os métodos de implementação e os critérios de mediabilidade e conciliabilidade nos litígios jurídico-administrativos. Reforça a necessidade de estabelecer legalmente os assuntos passíveis de Mediação, Conciliação e Arbitragem, baseando-se na harmonização dos interesses patrimoniais com a possibilidade de transação sobre o direito em questão.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A autora identifica problemas que devem ser enfrentados além da delimitação do escopo da mediabilidade, conciliabilidade e arbitrabilidade, incluindo: a (des)igualdade entre as partes; a (ir)relevância dos interesses de terceiros; a falta de percepção do interesse público; e a transparência administrativa, entre outros que põem causa a mediação no âmbito administrativo (2019).

Ao apontar o quadro constitucional, reforça o entendimento de que prevaleça o princípio da reserva da função jurisdicional. Sendo necessário, além de uma possível nova legislação sobre mediação, conciliação e arbitragem públicas, que o legislador ordinário não exclua dos tribunais do Estado e da jurisdição do juiz administrativo questões sancionatórias, disciplinares, direitos, liberdades e garantias, assuntos relativos a estrangeiros, defesa e segurança e domínio militar, e questões de contencioso eleitoral (Fonseca, 2019).

Lopes e Patrão (2019) consideram que a liberdade de transação da Administração não é tão ampla, comparativamente como ocorre nas relações entre privados e, por outro lado, as normas disciplinadoras dos procedimentos de mediação podem conflitar com a disciplina jurídico-administrativa.

Na doutrina majoritária, no âmbito administrativo, prevalece o entendimento de uma associação mais abrangente entre a mediação e a transação. No sentido em que a mediação não se apresenta apenas como uma forma de pôr termo a um litígio concreto, ou seja, a uma situação de conflito que pode ser decidida por uma regra imposta por um terceiro (juiz ou árbitro) ou fruto de um acordo direto assistido, caso que se assemelha a transação. (...) serve também para mediar situações de conflito subjacente, nos quais, sem que haja ainda litígio – e, inclusive, se vise evitar o seu surgimento -, se pretendam ponderar interesses públicos e privados em confronto (Costa, 2004).

As autoras têm entendimento de que a relação de hipóteses de litígios jurídico-administrativos susceptíveis de serem objetos a procedimentos de mediação se liga ao círculo de contendas em que a transação é possível. Para ambos o critério material é o limitador do âmbito de aplicação da mediação enquanto mecanismo autónomo de solução de litígios jurídico-administrativos (Lopes & Patrão, 2019).

No entendimento conjugado de que a mediação não se apresenta apenas para pôr termo a um litígio concreto, seguimos na linha da categorização dos conflitos administrativos, na qual Christine Guy-Ecabert (2002) sintetiza em três categorias: conflitos na fase de criação; conflitos resultantes da aplicação da lei e os conflitos resultantes dos actos do Estado. E que nesse

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

sentido, nem todas estas categorias de conflitos correspondem a um litígio susceptível de solução judicial.

Com efeito, não parece ter cabimento opor-se à prossecução do interesse público à resolução de litígios com o emprego da mediação. A solução de uma controvérsia através de uma pronúncia judicial não é a única via buscar a satisfação de necessidades públicas. Mesmo que haja convicção por parte da Administração de que a sua pretensão é a que melhor satisfaz o interesse público, outros fatores podem aconselhar a que as necessidades da comunidade fiquem mais bem satisfeitas por amparar-se num procedimento mediativo. (Lopes & Patrão, 2019)

A mediação pode revelar-se uma decisão mais eficaz, capaz de economizar recursos e esforços, o que torna relevante ao princípio da boa Administração que atualmente vincula os órgãos públicos, sempre que estiver a Administração diante de um cenário de discricionariedade.

Ademais, é com o surgimento de novos princípios da boa administração que se sustenta, relativamente no contexto europeu, a consideração da Mediação ser um mecanismo eficaz e barato de resolução de litígios (Boyron, 2006).

Para Almeida (2015) ao considerar que a própria tentativa de aplicação da mediação a conflitos jurídico-administrativos revela a aproximação dos modelos do direito processual civil e do direito processual administrativo, o que segundo o autor, leva parte da doutrina a vaticinar o fim da expressão “contencioso administrativo”.

Almeida (2016) ao estudar o caso particular da mediação de conflitos regulados pelas Autoridades Reguladoras Independentes de Portugal, com posição mais vanguardista, concluiu no seu estudo que no direito administrativo português há uma tendência crescente no sentido de rever os tradicionais procedimentos de tomada de decisão, cujo efeito é a substituição das decisões superiormente impostas por entendimentos nascidos de lógica mais participada.

Ainda para Lopes e Patrão (2019, p. 11), *a mediação se distingue entre a mediação ligada a um procedimento administrativo (seja para pôr forma de pôr termo a um procedimento, ou como maneira de definir os contornos do ato que findará o procedimento ou como mecanismo alternativo ao recurso administrativo) e a mediação intra-judicial*.

Já Carla Amado Gomes (2014) reconhece que a mediação se aplica mais facilmente em relação a ofensas a direitos individuais. Mas admite sua aplicação em litígios tipicamente

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ambientais, que se relacionam a interesses meta-individuais de interesses difusos (Gomes, 2014).

Sem embargo, por outro lado, há quem permaneça interpretando rigidamente o princípio da legalidade, questionando os termos de admissibilidade da mediação no direito administrativo.

Na linha desta doutrina mais tradicional, a exemplo de Eduardo Talamini (2017), expõe que como os poderes da Administração são determinados pela indisponível obediência ao princípio da legalidade, a sua vinculação à prossecução do interesse público nunca admitiria a transigência, por quanto não restam dúvidas que o interesse público é, em si, indisponível.

Dário Moura Vicente rejeitava a consideração do resultado do procedimento de mediação a transação, no período anterior à tipificação legal do "acordo de mediação" (Vicente, 2005).

Ana Celeste Carvalho defende que a Mediação Administrativa deve estar vedada aos litígios onde não se reconheça a capacidade transigir ou e que não exista o poder para dispor do direito litigioso ou, mais adequadamente, onde não exista uma autorização legal, segundo o princípio da competência, para a Administração Pública recorrer à mediação (Carvalho, 2015).

Nessa linha, Almeida (2016, p. 40) considera que, quando a parte seja um ente público e o litígio incida sobre o exercício de poderes de autoridade, é imperativa a compatibilização da tentativa de mediação com a prossecução do interesse público e com os limites da indisponibilidade do poder administrativo.

Marta Portocarrero (2015) defende que apesar de a transação administrativa ser hoje admitida, com base na admissibilidade da contratualização dos poderes públicos e de um contencioso administrativo aberto a uma maior subjetivação, o critério da disponibilidade não se mostra suficiente para o efeito de determinar o âmbito de admissibilidade deste instituto no seio das relações jurídicas administrativas, colocando a ênfase na necessidade de justificação das cedências contratuais.

Almeida (2016) realça o entendimento de que quando a razão do litígio seja de natureza jurídica, não haverá espaço para uma solução acordada, não podendo o conflito ser resolvido através da mediação. Entendimento com o qual perfilhamos em parte, pois o impedimento está associado a indisponibilidade do direito a ser pleiteado.

Nesse sentido, com a entrada em vigor da Lei da Mediação, não há como defender em cem por cento a ideia de que a mediação substitui os tribunais, antes pelo contrário, constitui-se por

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

um lado como alternativa a estes, e por outro, já é um precioso auxiliar para a diminuição dos litígios que chegam aos tribunais, a passos lentos, pequenos, mas seguros.

Apesar da legislação específica sobre mediação, atrevemo-nos mais a frente, a tecer não apenas vantagens, mas algumas considerações críticas sobre questões mal resolvidas, que em nosso entender, poderiam contribuir para uma maior transparência da mediação e seu procedimento.

A visão mais restritiva encontra-se, por descoberta de domínios onde indiscutivelmente há viabilidade de transação nos litígios jurídico-administrativo e, por consequência surge espaço à mediação como procedimento que conduz à eliminação de litígios no âmbito das relações jurídicas administrativas.

Um exemplo prático que ilustra a transação de direitos indisponíveis diz respeito às negociações relacionadas ao meio ambiente. O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado indisponível, devido à sua natureza difusa e fundamental. No entanto, isso não impede as negociações realizadas globalmente sobre os créditos de carbono (Venturi, 2016).

Os créditos de carbono representam uma certificação concedida àqueles que diminuem a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE). Esses créditos podem ser comercializados com países que não conseguiram atingir as metas estabelecidas por acordos internacionais para redução na emissão de gases poluentes. Em outras palavras, países que diminuem a emissão de GEE têm a possibilidade de vender seus créditos de carbono a países que não conseguiram alcançar suas metas de redução.

> "Mas, por que de fato se negocia (transaciona) um direito tão indisponível, inalienável e inegociável, segundo sua clássica definição jurídico- -conceitual? A resposta é simples. Negocia-se o direito de poluir precisamente porque se chegou à conclusão (empírica) de que talvez seja esse um caminho mais eficiente, por paradoxal que possa parecer, para uma melhor preservação do meio ambiente. Na medida em que os países investem em tecnologias de geração de energia limpa e diminuem a emissão de CO2, creditam-se por via deste mercado. Assim, a negociação dos créditos de carbono representa importante instrumento de incentivo à progressiva introdução de políticas ecológicas e desincentivo à poluição. Só no ano de 2014, esse modelo gerou transações de aproximadamente US$ 90 bilhões de dólares ao redor do Mundo". (Venturi, 2016, p. 401).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Os desafios ambientais questionam a distinção clássica entre esferas pública e privada. A resolução dessas questões muitas vezes requer formas complexas e criativas de ação coletiva, como legislação, agências públicas especializadas, mecanismos participativos e sistemas de monitoramento.

É fundamental que o interesse público prevaleça, desde que devidamente compensado o interesse privado subjugado. No entanto, essa ponderação deve considerar os interesses concretos à luz dos valores constitucionais em jogo. A mediação surge como uma via alternativa para minimizar intervenções distintas das previstas legalmente ou processos judiciais, os quais frequentemente não abarcam todas as questões pertinentes, dada a limitação do enquadramento jurídico.

Conflitos ambientais, mais do que ancorados em direitos legais, têm como base valores e interesses morais. Portanto, a mediação se mostra o meio mais indicado, oferecendo a oportunidade de um diálogo construtivo. A representação dos interesses públicos deve envolver entidades públicas, administrativas ou governamentais, a fim de evitar distorções ou violações de normas e valores no sistema jurídico.

No processo de mediação, os problemas são separados das pessoas, permitindo a exploração dos interesses e necessidades subjacentes às posições inicialmente apresentadas. Assim, os envolvidos descobrem interesses comuns e compatíveis, educando-se mutuamente em uma perspectiva abrangente. Dessa forma, os interesses e necessidades passam a ser aceitos e compreendidos como problemas coletivos a serem solucionados.

Se houver possibilidade de meios alternativos que ofereçam soluções mais adequadas para o bem comum, surge o dever e o poder de transacionar, sempre que essa seja a melhor alternativa para atender ao bem público (Souza, 2010). É essencial a construção colaborativa de uma solução entre entidades públicas, privadas, comunidades afetadas e a proteção ambiental. Um estudo realizado nos EUA demonstrou que quanto maior o comprometimento do Estado com a proteção ambiental, maior foi a ênfase em institucionalizar meios de solução consensual de conflitos nessa área (O'Leary, 2000).

Salles analisa as distinções entre a indisponibilidade material e normativa, discorre sobre sua aplicação na Administração Pública, discute temas relacionados à Reserva de Jurisdição e oferece vários elementos que contribuem para a formulação de um conceito sobre os direitos indisponíveis passíveis de transação.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Em seu início, o autor (Salles, 2014, p. 211) ressalta a relação de exclusão mútua entre disponibilidade e indisponibilidade, representando situações jurídicas em que as partes podem ou não ceder ou renunciar a um direito específico.

Entretanto, há uma imprecisão conceitual associada a esses termos, o que acaba resultando na "por conduzir à sua utilização em uma extensão indevida, qualificando, como indisponíveis, situações jurídicas às quais esse atributo não deveria ser aplicado".

Disponibilidade e indisponibilidade são conceitos frequentemente utilizados para descrever a relação entre bens e sujeitos. Dessa forma, os bens indisponíveis são aqueles que não podem ter sua titularidade original modificada. Em geral, a relação entre o bem e o sujeito é de disponibilidade, o que significa que os bens jurídicos podem ter sua titularidade alterada pela vontade das partes ou por decisão judicial. No entanto, certos tipos de bens possuem restrições à sua disponibilidade, sendo incapazes de ter sua titularidade alterada (Salles, 2014).

Neste ponto, o autor enfatiza a diferença entre indisponibilidade e disponibilidade condicionada. A disponibilidade condicionada ocorre quando é necessário cumprir determinadas condições para que a transferência da titularidade do bem seja realizada. Um exemplo disso é a situação dos bens imóveis de pessoas incapazes, que requerem autorização judicial para sua alienação (Salles, 2014).

Além disso, é estabelecida a distinção entre indisponibilidade material e normativa. A indisponibilidade material, que qualifica uma relação específica entre bens e sujeitos, está relacionada aos próprios atributos do bem em questão. Por exemplo, o direito à integridade física da pessoa (Salles, 2014).

Por outro lado, a indisponibilidade normativa está relacionada à classificação das próprias normas jurídicas, diferenciando normas cogentes das normas dispositivas. Ao contrário da indisponibilidade material, a indisponibilidade normativa não trata da transferência da titularidade de um bem, mas sim da aplicação de certas normas (Salles, 2014).

Dessa forma, a indisponibilidade normativa lida com normas cogentes e busca resguardar a própria integridade do sistema jurídico, visando proteger a eficácia da norma.

Depois de diferenciar entre disponibilidade condicionada, indisponibilidade material e indisponibilidade normativa, o autor passa a examinar as aplicações desses conceitos no campo do Direito Administrativo. Ele ressalta que a indisponibilidade, frequentemente utilizada de maneira abrangente, no contexto do Direito Administrativo, geralmente corresponde à sua natureza normativa. No que se refere à administração pública, a indisponibilidade material é

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

considerada uma exceção e está restrita principalmente às situações em que os bens públicos possuem um caráter coletivo (Salles, 2014).

Ao discutir a indisponibilidade do interesse público, o autor argumenta que é importante entender o significado preciso desse conceito, "sem estender a indisponibilidade a todos os bens, transações e relações da Administração Pública" (Salles, 2014, p.216). Sobre a indisponibilidade do interesse público, o autor afirma:

> "No tocante ao interesse público, a dita indisponibilidade não representa mais que a vinculação das ações administrativas aos interesses maiores do Estado, significando a obrigatoriedade desses prevalecerem sobre aqueles dos agentes públicos e dos particulares. Não se trata, propriamente, de uma questão de indisponibilidade, mas de compulsoriedade e inafastabilidade do vínculo de interesse. O agente público quando, em desvio de finalidade, deixa de atender ao interesse público, não está propriamente "dispondo" daquele, mas violando a uma norma pela qual o interesse público deveria prevalecer". (Salles, 2014, p. 216).

Da mesma forma, o autor esclarece o significado da indisponibilidade dos bens públicos, como descrito a seguir:

> "A confusão a esse propósito situa-se, mais uma vez, na incorreta utilização do conceito de indisponibilidade. Isso ocorre por que, também, os bens públicos possuem uma vinculação a determinadas finalidades. A esse propósito, a noção de indisponibilidade é utilizada para indicar somente que os bens públicos estão vinculados ao atendimento de finalidades públicas, e somente para este fim se encontram disponíveis. Para quaisquer outras finalidades, não importam quais sejam, não são ou estão indisponíveis. Essa vinculação, todavia, não é significativa da impossibilidade de modificação da titularidade do bem público. Tal expressão não indica mais do que a vinculação de um bem a uma finalidade específica. Novamente, não se verifica propriamente uma indisponibilidade. Respeitadas as finalidades a que os bens se destinam, atos de disposição, com a transferência de sua titularidade, do Estado para o particular, ocorrem trivialmente no Poder Público". (Salles, 2014, p. 217).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Como exemplo de situações em que a Administração Pública realiza atos de disposição de bens públicos, o autor menciona o pagamento por uma obra ou uma simples campanha de vacinação. Em ambos os casos, há uma transferência de valores em favor do particular, caracterizando, portanto, um ato de disponibilização de recursos públicos.

Além disso, há disponibilidade quando a Administração efetua pagamentos de benefícios assistenciais, como apoios sociais (Bolsa Família), despendendo bens públicos sem exigir qualquer contrapartida (Salles, 2014, p. 218).

> "Verifica-se, assim, que, como regra, não existe indisponibilidade dos bens públicos. Na verdade, os bens públicos submetem-se a um regime de disponibilidade condicionada, nos termos indicados em item anterior, devendo sua disposição atender a determinados requisitos de ordem material, como a vinculação a determinada finalidade, e processual, como a exigência de licitação". (Salles, 2014, p. 218).

Assim, o autor chega à conclusão de que o conceito de indisponibilidade usado para descrever a limitação do interesse e dos bens públicos tem uma interpretação distinta daquela relacionada à proibição da transferência da propriedade dos bens públicos. No que diz respeito ao interesse público, há apenas um princípio de sujeição ao interesse público, enquanto no que se refere aos bens públicos, existe uma disponibilidade condicionada desses bens públicos (Salles, 2014, p. 219).

> "Pode-se concluir, a respeito da matéria tratada neste subitem, que o regime de direito público não implica uma absoluta e generalizada indisponibilidade de bens e interesses. Ao contrário, relativamente aos bens, na maioria das vezes, há, isto sim, uma disponibilidade condicionada, no sentido de dever-se respeitar determinados requisitos de ordem material e processual. No que toca aos interesses, se bem entendida, a afirmada "indisponibilidade" não expressa mais que uma vinculação das ações administrativas a finalidades determinadas". (Salles, 2014, p. 220).

Das lições de Salles, inicialmente é importante compreender o significado que a palavra *indisponibilidade* assume no contexto específico. Conforme delineado pelo autor, aquilo que

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

frequentemente é considerado como *indisponibilidade* pode ser interpretado como disponibilidade condicionada, indisponibilidade material ou indisponibilidade normativa. No âmbito das questões que envolvem a Administração Pública, pode-se estar diante de um simples princípio de vinculação do interesse público ou de uma disponibilidade condicionada dos bens públicos.

Ainda, o autor estabelece uma correlação entre transação e indisponibilidade, afirmando que a transação pode ser viável quando apenas sujeitos específicos forem afetados e não houver uma repercussão geral. Por outro lado, se a indisponibilidade estiver relacionada a interesses gerais, a transação não seria cabível.

Também é viável estabelecer uma relação de compatibilidade e complementaridade entre a proposta de Salles e a segunda corrente apresentada neste tópico. As situações descritas por Salles como suscetíveis de transação poderiam ser classificadas como direitos de indisponibilidade relativa, enquanto aquelas situações que não permitem transação estariam compreendidas nos direitos absolutamente indisponíveis.

Entretanto, a proposta de Salles é bastante relevante, pois oferece uma base mais substancial para a aplicação razoável/proporcional do conceito de indisponibilidade e sua eventual negociação ou não no contexto da mediação.

Conclui-se, conforme a amostra de doutrinadores acima, que em geral se exige a harmonização do critério da patrimonialidade com o da possibilidade de transação sobre o direito controvertido.

Conclui-se, conforme a amostra de doutrinadores acima, que em geral se exige a harmonização do critério da patrimonialidade com o da possibilidade de transação sobre o direito controvertido.

3.4.2.3.1 A Mediação no domínio do Contencioso Administrativo

Em Portugal, como já observamos, alguns avanços em nível local e nacional no campo da mediação comunitária, exemplificados pelo Orçamento Participativo Portugal e os diversos orçamentos participativos municipais.

No entanto, podemos afirmar que ainda não existe um sistema público de mediação comunitária. Isso se deve a duas razões principais: em primeiro lugar, os orçamentos participativos têm uma natureza propositiva, com limitações em termos de abrangência territorial e temática. A potencial litigiosidade surge da iniciativa dos projetos apresentados

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

pelos cidadãos e da maneira como os recursos públicos são utilizados nas áreas temáticas definidas pelas autoridades.

Em segundo lugar, não há uma figura típica de mediador, conforme definido na Lei n.º 29/2013, de 19 de abril. Em vez disso, a participação, discussão e votação dos cidadãos são os elementos centrais desses procedimentos administrativos participativos.

Por outro lado, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março, abriu espaço para um Plano Estratégico para as Migrações de 2015-2020. Esse plano é uma resposta às significativas ondas migratórias resultantes de conflitos bélicos e econômicos em todo o mundo.

Antes mesmo da crise causada pela pandemia de Covid-19[98], a realidade contemporânea já demonstrava uma necessidade de transformação em relação à concepção tradicional do processo adversarial.

Joseph Prugnon, deputado da cidade francesa de Nancy, baseado em um ideal de fraternidade próprio da Revolução Francesa, na época dos debates preparatórios da lei francesa n° 16-24 de agosto de 1790, declamou: *"assegurar a Justiça é a segunda dívida da sociedade, impedir o processo judicial é a primeira*" (Prugnon, 1790, p. 739).

Países com economia mais fragilizada sentiram o maior peso das restrições sanitárias no período pandêmico, nomeadamente quanto à circulação transfronteiriça de pessoas e contratação de pessoal para o setor público, por contingências no orçamento público.

O reflexo tem sido visto no aumento escalonado do déficit de mão de obra, nomeadamente nos setores de serviços da construção, agricultura, restauração, turismo e operacionais da saúde.

De igual modo os constrangimentos de uma ineficaz prestação de Serviços Públicos, com dificuldades de cumprimentos de boas práticas da Administração, quanto ao atendimento aos prazos razoáveis de duração do processo e efetividade na resposta ao usuário do serviço público. Tudo com um certo nível de fragilidade vivenciados em momentos de normalidade, que se tornaram ainda mais evidentes com a situação vivida em período de pandemia.

[98] A pandemia de COVID-19, também conhecida como pandemia de coronavírus, é uma situação em andamento que envolve a disseminação do COVID-19, uma condição respiratória causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). Esse vírus tem origem zoonótica e o primeiro caso registrado dessa doença remonta a dezembro de 2019, em Wuhan, na China. Em 20 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto como uma Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional e, em 11 de março de 2020, como uma pandemia. Durante a semana de 20 a 26 de dezembro, houve um aumento de 11% no número global de novos casos de COVID-19 em relação à semana anterior, seguindo uma tendência de crescimento gradual desde outubro. Paralelamente, o número de novas mortes permaneceu estável em comparação com os registros da semana anterior. Estamos diante de quase 5 milhões de novos casos e mais de 44.000 novos óbitos nesse período. Os dados de dezembro revelam um total de mais de 278 milhões de casos confirmados e pouco menos de 5,4 milhões de mortes em escala global. Fonte: https://www-who-int.translate.goog/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-PT&_x_tr_pto=sc (Consultado em 03/05/2024).

A complexidade de conflitos envolvendo temas como este e a necessidade de se dar agilidade nas soluções, torna o Poder Judiciário um meio menos adequado e, em certos casos, até prejudicial para resolver questões tão próprias do Poder Executivo e de seus parceiros privados.

Em época de crise, acreditamos que a mediação gradativamente pode assumir o protagonismo no cenário de espécie de procedimento de resolução de litígios quando aplicada em modelo de ferramenta de gestão e principalmente em fase pré ou extraprocessual.

No ordenamento jurídico de Portugal o processo administrativo, inspirado por forte influência do processo civil, é possível perceber efeitos promovidos pelas inovações introduzidas nas últimas revisões do CPTA. Tais inovações contribuíram positivamente para uma melhor adequação do processo administrativo às pretensões do procedimento de mediação.

Apesar de acreditar que estas inovações legislativas ainda não são ideais e suficientes para garantir o protagonismo da mediação como um procedimento de resolução de litígios em complemento ao sistema jurisdicional.

Das ditas inovações, destacamos o dever de gestão processual, importado do artigo 6° do Código de Processo Civil (CPC) para o artigo 7°-A do CPTA, onde é previsto que além do dever de dirigir ativamente o processo, exige por parte do juiz a adoção de mecanismos de simplificação e agilização processual, que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável[99].

Ainda sobre o Código do Procedimento Administrativo (CPA)[100], sublinha-se o que prevê em seu artigo 77° e seguintes. Refere-se às Conferências Procedimentais destinam-se ao exercício em comum ou conjugado das competências de diversos órgãos da Administração Pública, no sentido de promover a eficiência, a economicidade e a celeridade da atividade administrativa.

[99] A definição e pressupostos processuais do dever de gestão processual encontra amparo no artigo 6º do CPC: "1 - Cumpre ao juiz, sem prejuízo do ónus de impulso especialmente imposto pela lei às partes, dirigir ativamente o processo e providenciar pelo seu andamento célere, promovendo oficiosamente as diligências necessárias ao normal prosseguimento da ação, recusando o que for impertinente ou meramente dilatório e, ouvidas as partes, adotando mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável. 2 - O juiz providencia oficiosamente pelo suprimento da falta de pressupostos processuais suscetíveis de sanção, determinando a realização dos atos necessários à regularização da instância ou, quando a sanação dependa de ato que deva ser praticado pelas partes, convidando estas a praticá-lo."

[100] O Código do Procedimento Administrativo foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, tendo sido revisto pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

Para este enquadramento especta-se o emprego da mediação em situações que de um lado estão os órgãos administrativos que prestam serviços públicos (SEF, Autoridade Tributária, SNS, Segurança Social) e de outro lado os imigrantes[101].

E a alteração de 17 de setembro de 2019 do CPTA que introduziu expressamente no seu artigo 87°-C[102], a tentativa de conciliação ou mediação. Este dispositivo estabelece que a mediação, como a conciliação, poderá ter lugar quando a causa couber no âmbito dos poderes de disposição das partes, desde que as partes conjuntamente o requeiram ou o juiz a considere oportuna, mas sem que se estabeleça qualquer elenco ou limite sobre as matérias passíveis de serem submetidas a estes institutos.

Nesse sentido, importante destacar que neste diploma é previsto o alcance do poder de disposição pela Administração, o qual permite a esta a nomeação de mandatário judicial com poderes especiais para confessar, desistir e transigir em sua representação.

No entanto, o dispositivo legal inovador limita a possibilidade de haver tentativa de conciliação apenas nas causas que permitirem poderes de disposição das partes, em qualquer estado do processo, condicionada ao requerimento conjunto das partes ou a subjetividade do julgador se considerar oportuna. De igual modo, restringe a convocação exclusiva para finalidade de tentativa de conciliação e mediação a uma única vez.

3.4.2.4 Mediação não judicial (extrajudicial)

A mediação em sua forma extrajudicial, através de um procedimento faseado no qual pessoas envolvidas numa controvérsia, estejam em dificuldades de resolverem conta própria, mas que desejam evitar ou pelo menos deixar em segundo plano a hipótese de recorrer ao Judiciário através de um processo judicial, quando este se apresentar mais como instrumento

[101] Com a invasão da Rússia no território da Ucrânia, a União Europeia buscou facilitar a entrada de ucranianos e residentes na Ucrânia no território da UE. Um exemplo disso foi a introdução, por Portugal e Espanha, em seus respectivos ordenamentos jurídicos, do procedimento administrativo de pedido de proteção temporária. Esse procedimento consiste na simplificação da concessão de autorização de residência temporária, juntamente com a atribuição de números de contribuinte, utente e segurança social.

[102] Se infere dos números 1 e 5 do artigo 87°-C do CPTA, respectivamente, os requisitos e a mediação no âmbito dos Tribunais Administrativos. Vejamos: 1 — Quando a causa couber no âmbito dos poderes de disposição das partes, pode ter lugar, em qualquer estado do processo, tentativa de conciliação ou mediação, desde que as partes conjuntamente o requeiram ou o juiz a considere oportuna, mas as partes não podem ser convocadas exclusivamente para esse fim mais do que uma vez. 2 — Para o efeito do disposto no número anterior, as partes são notificadas para comparecer pessoalmente ou se fazerem representar por mandatário judicial com poderes especiais. 3 — A tentativa de conciliação é presidida pelo juiz, devendo este empenhar -se ativamente na obtenção da solução mais adequada aos termos do litígio. 4 — Frustrando -se, total ou parcialmente, a conciliação, ficam consignadas em ata as concretas soluções sugeridas pelo juiz, bem como os fundamentos que, no entendimento das partes, justificam a persistência do litígio. 5 — A mediação processa -se nos termos previstos na lei processual civil e no regime jurídico da mediação civil e comercial, com as necessárias adaptações.

para exaltar o interesse de uma das partes em detrimento da outra, acirrando ainda mais a disputa que as envolve.

A mediação extrajudicial sustenta-se nos pilares da informalidade e da simplicidade do procedimento que são os "motores" da construção da relação de confiança entre mediados e mediadores, a horizontalidade entre os participantes, bem como o meio propício para se alcançar a empatia nas relações.

Nesse sentido, é uma forma de acesso à justiça ainda mais apurada e minuciosa, com o foco no atendimento cuidadoso das posições, interesses e necessidades que surgem ao longo do procedimento com uma gestão artesanal do conflito.

Através do emprego de técnicas adequadas compatíveis com a natureza do conflito, busca-se a retomada do canal do diálogo, de modo a contribuir na conscientização sobre outras controvérsias que possam surgir.

Extrajudicialmente há um trabalho pedagógico mais intenso e transformador pois o foco que se atribui ao procedimento é o de reconstituir relações pela falta de cooperação e entendimento da perspectiva do outro, por vezes, o que acaba por aumentar a autodeterminação dos sujeitos envolvidos enquanto agentes de paz social. Não se evidencia, portanto, o mero termo de acordo.

O acordo na mediação extrajudicial é o que se busca, mas não é um fim em si mesmo, caso as partes não alcancem o acordo, o que não representa insucesso (e neste ponto a mediação se diferencia da conciliação), pois o aproveitamento do trilho que as partes percorrem pode significar muito mais ganho do que termos de acordo pontuais. Neste cenário, a postura ativa do mediador é de vital importância para que as partes retomem o diálogo que permita trabalhar na construção de uma solução mais adequada para a sua contenda.

A mediação extrajudicial se assemelha às formas de resolução de conflitos de sociedades antigas, porém mais aprimorada com o emprego de técnicas de comunicação atuais, nas quais se trabalha a gestão das controvérsias com o propósito de reconstruir as relações ou ao estado em que não haja mais relação, através da libertação das emoções, como sugere Diamond (2014, p. 616). Por outro lado, o sistema tradicional por meio do Judiciário se prende em outros objetivos, como aplicação de punições como meio pedagógico para o infrator e de exemplo para a sociedade. Desse modo, não é raro, a contenda em tribunal instigar o comportamento adversarial entre as partes, e por consequência o não restabelecimento das relações.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Seguindo o conceito de mediação não judicial (extrajudicial) como sendo a aquela via que reconhece o recurso e a participação na mediação sem que esta tenha sido recomendada e/ou direcionada pelos tribunais (Silva & Guiomar 2022). Depreende-se que há diversas áreas da mediação em Portugal que ainda carece de regulamentação e que não estão integradas nos sistemas públicos de mediação, denominamos de campos não judiciais de atuação. Estes campos são: escolar, comunitário, intercultural e ambiental.

A mediação escolar surge com dois grandes objetivos: o de conduzir as partes na resolução de conflitos e o de ressignificar as relações quebradas. Como o nome indica, a mediação escolar atua nos contextos escolares e visa a construção de um padrão cultural convivencial dentro da escola centrado na prevenção da violência, no fortalecimento dos valores democráticos, na manutenção de uma cultura de paz, na construção de um ambiente pacífico entre as diferentes partes envolvidas na comunidade escolar, no desenvolvimento do pensamento crítico, na empatia e na aceitação do outro (Costa, 2010).

A mediação comunitária está presente nos contextos sociais e comunitários (como autarquias, IPSS, instituições de acolhimento, lares, associações, entre outros), responsabilizando os vários agentes pelas suas decisões e facilitando a tomada de decisão e o pleno exercício da cidadania (Oliveira, Galego & Godinho, 2005). Neste âmbito de atuação, tal como nos restantes campos, promove o acesso aos Direitos Humanos, a construção de diálogos positivos e inclusivos e o reforço da coesão social[103].

Seguindo este raciocínio, a mediação intercultural visa a ação em situações de multiculturalidade, tendo em vista o reconhecimento do outro, a aproximação das partes, a comunicação, a compreensão mútua, a aprendizagem, o desenvolvimento da convivência, a regulação de conflitos e a adequação institucional face a intereses diferenciados (Giménez, 2019).

Em suma, a mediação intercultural configura perspectivas alargadas de ação para a melhoria pessoal e social dos sujeitos, nos seus diversos contextos sociais, (re)criando espaços de socialização positivos, fomentando novas formas de sociabilidade e propondo modelos de (re)configuração de laços sociais em contexto de diversidade cultural (Silva *et al.*, 2016).

[103] Conforme definido pelo Conselho da Europa (2008), coesão social refere-se à habilidade de uma sociedade em assegurar o bem-estar de todos os seus membros, minimizando as disparidades e prevenindo polarizações. *Uma sociedade coesa é aquela em que há uma comunidade solidária de indivíduos livres que buscam esses objetivos comuns por meio de métodos democráticos.*

A mediação ambiental promove uma abordagem individualizada na resolução de conflitos ambientais e, perante a complexidade socioambiental, favorece a consciencialização em torno de problemáticas ambientais. A mediação ambiental está associada a conflitos ambientais, mas também a conflitos culturais e históricos, os quais envolvem questões complexas e interdisciplinares que, grande parte das vezes, ultrapassam a capacidade de decisão dos tribunais (Cebola *et al.*, 2020).

O estudo realizado em abril de 2021 permitiu também compreender a crescente implementação da mediação escolar, comunitária e intercultural em Portugal, conforme os resultados expressos no Gráfico 2.

Os dados do gráfico 2 mostram que o campo não judicial com maior intervenção dos mediadores portugueses é o escolar, registrando-se 33% (n=40) dos 175 inquiridos neste contexto de atuação. Logo a seguir surgem 23% (n=26) dos inquiridos que indicam como sendo o seu principal âmbito de ação a mediação comunitária e a mediação intercultural, esta última com 22% (n=24). A mediação ambiental aparece com menor frequência, sendo praticada por 5% (n=5) dos inquiridos (n=5)[104].

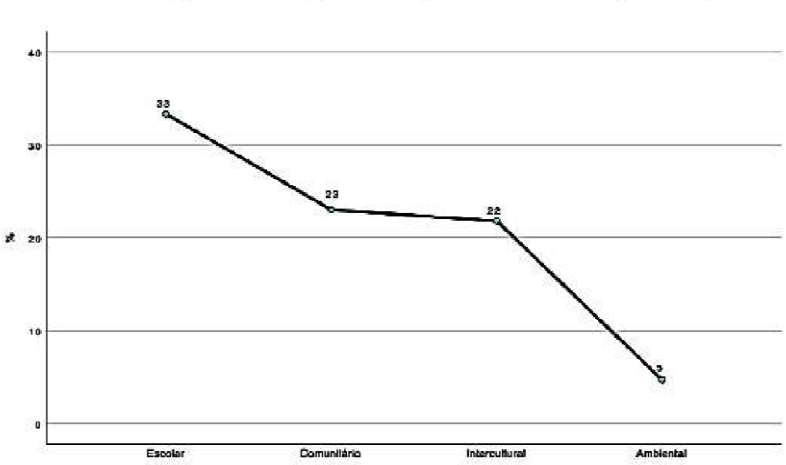


Gráfico 2. Campos de atuação dos inquiridos em mediação não judicial (Silva & Guiomar, 2022, p. 8)

A partilha e a difusão destes contributos teóricos da mediação, focados não apenas na sua dimensão resolutiva, mas também na dimensão preventiva e socioeducativa, têm sido essenciais

[104] Em abril de 2021, um inquérito online foi lançado para os mediadores residentes em Portugal, visando compreender o seu perfil e situação profissional no país. Este levantamento foi conduzido como parte do projeto europeu LIMEdiat. A divulgação do questionário ocorreu em âmbito nacional, utilizando a estratégia snowball por meio de várias fontes, como a DGPJ, a Federação Nacional de Mediadores, redes sociais e e-mails. O estudo resultou em uma amostra não probabilística de 175 mediadores.

para identificar a trajetória teórico-conceptual e prática da mediação em Portugal e atribuir-lhe expressão social nos mais diversos campos de atuação.

No contexto nacional português, são diversas as instituições de ensino superior e associações de mediação que têm vindo a colaborar entre si para produzir e aprofundar conhecimento sobre mediação. Investigadores, professores, mediadores e estudantes de pós-graduação em cursos de mediação têm vindo a desenvolver trabalhos, projetos e iniciativas conjuntas de investigação e investigação-ação nesta área, com vista a estudar as condições essenciais para a valorização e reconhecimento da mediação em Portugal.

Ainda que não seja o objeto deste trabalho, destacam-se algumas dessas iniciativas/projetos/associações/grupos: Comissão Nacional de Mediação (CNM); Núcleo de Estudos em Mediação (NEM) – EstreiaDiálogos; Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural (RESMI); Federação Nacional de Mediação de Conflitos (FMC); Projeto Arlekin; Projeto CreE.A; entre outros.

Para além destes, têm também sido diversos os projetos de investigação desenvolvidos no âmbito de mestrado, doutoramento e pós-doutoramento em Instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, portuguesas. Estas iniciativas e os seus resultados mostram, por um lado, o aprofundamento e a ampliação da investigação sobre mediação em Portugal e, por outro, a pertinência e necessidade de enquadrar esta prática junto de outras respostas sociais (Silva & Guiomar, 2022).

3.4.2.5 Informações e formações sobre procedimentos de Mediação em Portugal

É sabido que as atribuições do mediador são distintas das desempenhadas pelo juiz num processo judicial, porém, não invalida similar exigência de uma adequada preparação para desempenhar as funções de mediador.

Sobre o exercício das funções de mediador de conflito, é previsto no artigo 8º n.º1 da Lei n.º 29/2013, que este frequente ações de formação que lhe forneçam os conhecimentos específicos, teóricos e práticos, que o habilitem para o exercício da atividade de mediador de conflitos[105].

[105] O legislador nacional transcreveu do Código Europeu de Conduta para Mediadores a necessidade de o mediador de conflitos ter formação adequada de técnicas de mediação para o exercício da atividade.

Para além da independência, a lei da mediação, ainda no artigo 8° n.º 2 assegura que o mediador é civilmente responsável pelos danos causados pela violação dos deveres associados ao exercício da sua atividade.

No contexto português, a mediação é regida por padrões de qualidade e exigência que são fundamentais para garantir sua eficácia e credibilidade. Para alcançar esses padrões, é essencial investir na informação e formação adequada dos mediadores.

O Ministério da Justiça estabeleceu requisitos específicos para a formação dos mediadores que integram os sistemas de mediação familiar, laboral e penal, bem como aqueles que colaboram com os Julgados de Paz. De acordo com a legislação em vigor, os mediadores devem completar um curso de mediação reconhecido pelo Ministério da Justiça ou ministrado por uma entidade formadora certificada pelo mesmo.

A entrada em vigor da Lei n.º 29/2013 trouxe também a vinculação dos mediadores portugueses às normas éticas e deontológicas do Código Europeu de Conduta para Mediadores. Isso significa que os mediadores devem aderir a princípios éticos e profissionais rigorosos para garantir a integridade e imparcialidade do processo de mediação.

Além disso, a certificação de entidades formadoras tornou-se um procedimento padrão, permitindo uma abordagem mais flexível e eficiente na oferta de cursos de mediação. As regras e procedimentos para a certificação de entidades formadoras estão definidos na Portaria n.º 345/2013[106], garantindo que os cursos oferecidos atendam aos padrões estabelecidos pelo Ministério da Justiça.

Para os mediadores interessados em integrar as listas de mediadores dos sistemas públicos de mediação, é essencial que completem um curso ministrado por uma entidade formadora certificada pela DGPJ (Direção-Geral da Política de Justiça).

É importante ressaltar que os mediadores que concluíram cursos reconhecidos antes de 2013 não perdem sua validade, desde que cumpram os demais requisitos legais. Isso garante a continuidade e respeito pelos esforços de formação já realizados.

USC

[106] A Portaria n.º 345/2013, de 27 de novembro, estabelece as diretrizes para a certificação de entidades responsáveis pela formação em mediação de conflitos e anula os efeitos da Portaria n.º 237/2010, datada de 29 de abril.

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

4 A MEDIAÇÃO INTERCULTURAL NAS QUESTÕES MIGRATÓRIAS DA UE

A mediação intercultural emerge como uma importante abordagem na análise das questões migratórias na União Europeia (UE). Este capítulo se propõe a explorar e justificar as escolhas e decisões adotadas ao longo de suas seções, fornecendo um arcabouço teórico e prático para compreender os desafios e oportunidades enfrentados por migrantes e sociedades de acolhimento.

Inicialmente, serão apresentadas breves notas históricas e jurídicas da imigração na Europa, destacando reflexões sobre direitos e controle de fronteiras, o que fundamenta a compreensão do contexto atual. Em seguida, exploraremos conceitos-chave como migração, refúgio e espécies de imigração, analisando suas implicações humanitárias e legais.

Uma discussão sobre as transformações no direito internacional dos direitos humanos será essencial para compreender os impactos e desafios na proteção dos imigrantes em situação irregular, especialmente diante da crescente complexidade dos fluxos migratórios. Destacaremos a importância dos princípios da universalidade e da proibição de discriminação na proteção dos imigrantes, delineando os contornos éticos e jurídicos que norteiam essa temática.

Ao abordar a imigração e cidadania nacional na UE, será realizada uma ponderação dos direitos em conflito e suas implicações jurídicas, examinando as tensões entre os interesses individuais e coletivos. Além disso, analisaremos as tendências e desafios na harmonização da legislação de imigração na UE, reconhecendo as complexidades de um sistema supranacional diante das diversidades culturais e políticas dos Estados-membros.

No contexto das migrações, é fundamental compreender a relação jurídico-administrativa e seu impacto na formação e identidade dos Estados. O Pacto para as Migrações e Asilo na UE será objeto de análise crítica, destacando suas limitações e desafios diante da atual crise humanitária nas rotas migratórias globais.

Um olhar será lançado sobre os contributos dos imigrantes para o desenvolvimento econômico, destacando-se sua importância como força motriz para o crescimento e a

USC DE COMPOSTELA

diversificação das economias locais e nacionais. Ao mesmo tempo, serão exploradas políticas públicas de integração do imigrante na comunidade local, reconhecendo a necessidade de programas eficazes que promovam a inclusão e o respeito à diversidade cultural.

Por fim, realizaremos uma análise comparativa do acesso aos direitos fundamentais e dos desafios imigratórios na Espanha e Portugal, explorando as especificidades de cada contexto nacional. A mediação comunitária intercultural será apresentada como uma ferramenta essencial para a integração social e o preenchimento de vazios demográficos, destacando suas aplicações práticas tanto na Espanha quanto em Portugal.

Nesse sentido, ao longo deste capítulo, busca-se não apenas compreender as dinâmicas migratórias na UE, mas também identificar estratégias e políticas que promovam a coesão social, o respeito aos direitos humanos e a construção de sociedades verdadeiramente inclusivas e interculturais.

4.1 BREVES NOTAS HISTÓRICAS E JURÍDICAS DA IMIGRAÇÃO NA EUROPA: REFLEXÕES SOBRE DIREITOS E CONTROLE DE FRONTEIRAS

A deslocação do Homem em áreas geográficas sempre existiu, o que era extremamente necessário antes da revolução agrícola, este fenômeno continuou após a fundação das civilizações mais desenvolvidas, caracterizado pelas descobertas de novos territórios, de novas rotas comerciais, de riquezas, ou mesmo pelo interesse em apregoar as ditas Palavras Sagradas.

Por outro lado, o fenômeno humano da migração está relacionado com a necessidade de fugir, seja das condições ambientais adversas (fome, seca, inundações etc.), seja da guerra, ou da perseguição. De igual modo, a migração é o movimento que é resultado do anseio de realização e da eterna busca por *melhores condições de vida*.

Limitando o tema da imigração ao continente europeu, com ADN fortemente *nacionalista*, as primeiras experiências relacionadas a um controle de entrada e permanência de estrangeiros nos territórios europeus surgiram de modo fracionado.

O primeiro instrumento jurídico que disciplinou a matéria foi a lei francesa do passaporte de 1797. E a medida das conquistas de território e pela imposição de Napoleão sobre a aplicação nos territórios ocupados, assim o controle de entrada e permanência de não nacionais ganhou força em outros países europeus. Por exemplo, em Portugal as primeiras referências de controle Administrativos de estrangeiros estão presentes no Código Administrativo de 1842[107].

[107] Código Administrativo. (1842). Lisboa, Imprensa Nacional, pp. 92-93.

Ao seguir uma linha do tempo, no século XX, a Europa assimilou a doutrina norte-americana do poder soberano destinado ao controle da entrada e permanência de não nacionais no território (Legomsky, 1987). A partir da I Grande Guerra que o postulado de soberania do Estado sobre admissão de estrangeiros passou a ser um padrão a ser seguido na Europa.

A temática relacionada os refugiados, sobressaiu-se em 1922, com o chamado "passaporte Nansen"[108] resultante do acordo firmado em Genebra para a proteção de refugiados russos, que posteriormente a este acordo surgiram diversos instrumentos de proteção de grupos de refugiados (Trindade, 2015, p.425).

Como exemplo paradigmático, em 1926, foi estabelecido um instrumento de proteção específico para os refugiados armênios originários da Turquia, representando um marco significativo. Destaca-se também a Convenção de 1933 sobre o Estatuto dos Refugiados, que lançou as bases dos princípios fundamentais deste estatuto no pós Segunda Guerra. Entre esses princípios, sobressai a proibição do *refoulement* (repulsão) e a restrição da possibilidade de expulsão, especialmente nos casos em que a proteção da segurança e da ordem pública esteja em jogo.

Essas iniciativas pioneiras delinearam parâmetros importantes para a compreensão e proteção dos direitos dos refugiados, consolidando-se como contribuições fundamentais no contexto histórico e jurídico. Durante a Segunda Guerra, testemunhou-se uma significativa movimentação de refugiados, e no pós-guerra, caracterizou-se pela generalização da consolidação do controle migratório pelas comunidades internacionais.

Nas décadas seguintes, emergiu o conceito de "política de imigração", decorrente da ideia de que a migração poderia servir como instrumento a serviço dos objetivos do Estado. Com a necessidade de reconstrução de seus territórios, os Estados europeus permitiram a entrada de imigrantes para suprir a grande lacuna de recursos humanos, especialmente homens em idade reprodutiva e economicamente ativa, resultante das enormes baixas durante as grandes guerras.

Foi nesse período que se solidificou a generalização das regulamentações estaduais sistemáticas no âmbito da imigração, exemplificado pelo surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Três anos

[108] Criado em julho de 1922 com a aprovação de 53 países, o Passaporte Nansen, também conhecido como Certificado de Identidade para Refugiados Russos, foi estabelecido como uma medida internacional destinada a fornecer identificação e proteção aos refugiados da I Grande Guerra provenientes da Rússia.

depois, foi assinada a Convenção de Genebra sobre o Estatuto do Refugiado (1951) [109], que permanece até hoje como o mais relevante instrumento jurídico garantindo o direito de asilo.

A Convenção de Genebra consolida a proibição de *non refoulement*, também conhecida como o princípio da não repulsão, consagrada no artigo 33.º da referida Convenção. Segundo esse princípio, é vedado repelir um refugiado para as fronteiras de territórios onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas em razão de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou opiniões políticas.

Ressalta-se que a consagração do princípio do *non refoulement* na mencionada Convenção de Genebra representa o pioneirismo internacional ao estabelecer restrições ao poder dos Estados de expulsar estrangeiros.

Ademais, é relevante observar que, além da proibição de *non refoulement*, a Convenção de Genebra, por meio de seu artigo 32.º, proporcionou proteção adicional a refugiados que estejam regularmente no território de um Estado-Parte. Este dispositivo vetou expulsões, exceto quando motivadas por razões de segurança nacional ou ordem pública, fortalecendo assim a salvaguarda dos direitos dos refugiados e restringindo as circunstâncias em que sua expulsão é admissível.

A partir de então, os Estados, com os diversos instrumentos regulatórios de imigração, fundamentados na afirmação geral de que todos os Seres Humanos, gozam de direitos alienáveis, contribuíram para o desenho de limites aos poderes estaduais soberanos de controle da imigração (Gil, 2019, p. 19).

É neste cenário que no direito da UE, o conceito de estrangeiro gradativamente deixou de compreender os nacionais de Estados-Membros da UE em razão da emergência dos direitos dos cidadãos dos Estados-Membros[110]. A definição oficial de estrangeiro, como sendo outras pessoas que não os cidadãos da UE, passou a existir com os Acordos de Schengen[111].

[109] A Convenção de Genebra é considerada um marco no direito internacional dos refugiados e continua a ser o principal instrumento para a proteção dos direitos e bem-estar dos refugiados em todo o mundo. A Convenção estabelece os direitos fundamentais dos refugiados, como o direito à proteção contra a expulsão ou retorno forçado ao país de origem, direito ao trabalho, educação e assistência médica. Os Estados signatários são obrigados a aplicar as disposições da Convenção e a garantir a proteção dos refugiados dentro de seus territórios, bem como a cooperar internacionalmente para resolver os problemas relacionados aos refugiados. Fonte: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_relativa_estatuto_refugiados.pdf (Consultado em 03/05/2024).

[110] Assim, o termo "estrangeiro" era usado, por exemplo, na Diretiva n.º 64/221/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.

[111] Nos termos do art. 1.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS), estrangeiro é qualquer pessoa que não seja nacional dos Estados-Membros das Comunidades Europeias.

Nesse sentido, tais Estados comprometeram-se internacionalmente no dever de garantir o direito à vida ou à unidade familiar de todas as pessoas, ou seja, não apenas aos nacionais, mas a todos os estrangeiros, apátridas e demais pessoas sujeitas à sua jurisdição.

A exemplo estão o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) de 1966 das Nações Unidas[112] e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)[113], com base no princípio da universalidade, passam a garantir direitos fundamentais a todas as pessoas, independente de nacionalidade ou estatuto, e que se encontrem sujeitas à jurisdição dos Estados subscritores.

Já nos anos setenta, em virtude do período de crise econômica e social instalada na Europa, as fronteiras foram "encerradas" para os imigrantes. Severas medidas governamentais de restrição da imigração laboral e incentivos à repatriação dos imigrantes foram adotadas pelos países da Europa (Gallya , 2004, p. 30).

Nesse sentido, ainda na década de setenta, com a prática e a jurisprudência dos organismos internacionais, tornou-se mais evidente os limites impostos pelos instrumentos jurídicos nacionais sobre a imigração, ao mesmo tempo que passaram a surgir Estados Democráticos de direitos, como o caso de Portugal e Espanha.

Na década de 1980 e 1990, iniciou-se o processo de desenvolvimento de uma política europeia unificada em relação à imigração (Piçarra, 2005). Esse desenvolvimento foi gradual e marcado por uma evolução significativa.

Durante um longo período, como já apresentamos anteriormente, a regulamentação da entrada de cidadãos estrangeiros nos territórios dos Estados-Membros, sem laços preexistentes com os cidadãos da União Europeia, era uma questão exclusivamente tratada pelos sistemas jurídicos internos, sem envolvimento direto do direito comunitário. Este último estava

[112] O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) é um tratado internacional adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, que entrou em vigor em 1976. O PIDCP é um dos dois principais instrumentos que compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos, juntamente com o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O PIDCP visa promover e proteger os direitos civis e políticos de todas as pessoas, incluindo o direito à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei, à liberdade de expressão, de religião, de associação e de reunião pacífica, bem como o direito de participar na vida política. Fonte: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_civis_e_politicos.pdf (Consultado em 03/05/2024).

[113] A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) é um tratado internacional assinado em 1950 e entrou em vigor em 1953. Ela foi estabelecida pelo Conselho da Europa para proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais na Europa. Um dos principais órgãos responsáveis pela implementação e interpretação da CEDH é o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que julga casos individuais e decide se houve violação dos direitos protegidos pela Convenção. Os Estados-membros do Conselho da Europa são obrigados a respeitar os direitos estabelecidos na CEDH e a garantir que suas leis e práticas estejam em conformidade com os padrões estabelecidos pela Convenção. Fonte: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convention_por.pdf (Consultado em 03/05/2024).

primariamente focado em estabelecer condições para o funcionamento eficiente do mercado interno, onde os estrangeiros e suas famílias não eram considerados parte integrante.

Na primeira década no século XXI, o cenário da imigração na europa volta a se alterar, sob a forma de redes de fortes conexões de partilha de conhecimentos e experiências práticas, com o apoio da Comissão Europeia, formam novas alianças na governança multinível da imigração e integração na Europa (Penninx, 2015).

Com o propósito de preservar a sua viabilidade como comunidades e a sua habitabilidade para todos os seus residentes. As cidades europeias passaram a desenvolver políticas de integração consistentes a longo prazo, com a busca de novos parceiros fora do cenário nacional, com o objetivo de adquirir novos conhecimentos e recursos para serem aplicadas nas suas políticas de integração local.

A ampliação das competências da UE em matéria de direito e política da imigração consolidou depois este conceito de estrangeiro, que passou a ser empregado nos procedimentos em matéria de política de vistos e de imigração. O emprego mais usual passou a ser a expressão nacional de país terceiro (NPT) para denominar os estrangeiros não nacionais de Estados-Membros da UE.[114]

Portanto, é esta definição que iremos referir no nosso estudo, ou seja, a palavra "estrangeiro" denominará apenas os nacionais de países terceiros (NPTs) que não gozem de uma extensão do direito à livre circulação garantido pelo Direito da União Europeia (Boeles *et al.*, 2014, p.128).

Nesse sentido, após breve linha do tempo sobre os momentos históricos relacionados com as duas grandes guerras contemporâneas que resultaram em grandes baixas humanas e necessidades de desenvolvimento econômico. Houve um momento de produção de diplomas jurídicos comunitários que procuraram mitigar questões relacionadas aos imigrantes. Mas quem são os imigrantes?

[114] Apenas como exemplo apresentamos, o art. 2.º da Diretiva n.º 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar.

4.2 MIGRAÇÃO, REFÚGIO E ESPÉCIES DE IMIGRAÇÃO: EXPLORANDO CONCEITOS E IMPLICAÇÕES HUMANITÁRIAS

Para compreender plenamente a importância da mediação intercultural como uma ferramenta para garantir os direitos fundamentais, é essencial entender os conceitos básicos relacionados à migração, refúgio e as diversas formas de deslocamento populacional entre fronteiras.

Este trabalho explora os conceitos consolidados pela doutrina contemporânea, com foco nos definidos pela Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2009), os quais serão utilizados doravante, fornecendo uma base sólida para análises posteriores.

O fenômeno da migração é intrinsecamente complexo, abrangendo uma variedade de situações e motivos que impulsionam indivíduos e famílias a se deslocarem. Segundo definição da Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2009), o termo "migrante", no contexto global, refere-se ao processo de deslocação de uma pessoa, ou grupo de pessoas, com passagem de uma fronteira internacional (migração internacional) ou dentro de um Estado (migração interna).

Nesse sentido migração[115] trata-se de um movimento populacional, englobando qualquer tipo de movimento de pessoas, independentemente da sua duração, composição ou motivos. Inclui a migração de refugiados, de pessoas deslocadas, de migrantes econômicos e pessoas que se deslocam por outros motivos, incluindo reagrupamento familiar.

Os refugiados, conforme estipulado pela Convenção das Nações Unidas e seu Protocolo de 1967, são pessoas que fogem do seu país devido ao “medo fundado” de perseguição por motivos de etnia, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política, e que estão fora do seu país de nacionalidade ou residência permanente e devido ao medo são incapazes ou não desejem regressar a ele. Os requerentes de asilo, por sua vez, são aqueles que solicitam proteção internacional e aguardam a análise de seus pedidos de estatuto de refugiado.

Os deslocados internos são pessoas ou grupos que foram obrigados a fugir ou deixar as suas casas ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou para evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos e que se deslocam dentro do seu país.

[115] O conceito de migração neste trabalho será tratada como sinônimo de imigrante, conforme conceito deste previsto pela OIM (2009). Referindo-se como imigrante especificamente a uma pessoa que se desloca de um país estrangeiro para se estabelecer em outro país. Portanto, um imigrante é alguém que chega a um país diferente do seu de origem com a intenção de residir permanentemente ou por um período prolongado. Em outras palavras, o imigrante é o indivíduo que está entrando em um novo país para viver e se estabelecer lá.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Já os migrantes ambientais que por razões de mudanças súbitas ou progressivas no ambiente, catástrofes naturais ou provocadas pelo Homem, que afetam adversamente as suas vidas ou condições de vida, são obrigados a deixar sua casa, temporária ou definitivamente, e que tenham atravessado uma fronteira estatal internacionalmente conhecida.

Quanto aos migrantes econômicos são aqueles que deixam o seu lugar de residência habitual para se instalarem fora do seu país de origem, a fim de melhorar a sua qualidade de vida.

A compreensão das diferentes formas de migração é essencial para analisar os movimentos populacionais contemporâneos.

Destacam-se a migração regular ordenada, que ocorre através de canais legais reconhecidos, caracterizada pelo deslocamento de pessoas de seu local de residência habitual para um novo destino, em conformidade com as leis e regulamentos que regem a saída do país de origem e a entrada no país de acolhimento.

E seguida pela migração irregular que consiste no movimento que ocorre fora do âmbito das normas reguladoras dos países de envio, de trânsito e de acolhimento[116]. Esses conceitos, conforme observado por (OIM, 2009, p.43), delineiam as bases legais e organizacionais que moldam as migrações em um contexto global.

Por outro lado, a migração forçada envolve movimentos migratórios nos quais os indivíduos são compelidos a se deslocar devido a ameaças à vida e subsistência, decorrentes de causas naturais, ambientais, desastres químicos ou nucleares, ou mesmo a fome. Este aspecto ressalta a complexidade e a variedade de fatores que podem impulsionar os deslocamentos populacionais.

Nessa linha, o processo de reinstalação[117] é o meio pelo qual pessoas que necessitam de proteção são deslocadas de um país onde solicitaram asilo para um terceiro país que concorda em conceder o estatuto de refugiado. Enquanto que o visto humanitário permite o acesso a um país com a finalidade de requerer asilo. Permite que o seu titular viaje em segurança, quando o país aceite recebê-lo.

[116] Não existe uma definição clara ou universalmente aceite de migração irregular. Da perspectiva dos países de destino a entrada, a permanência e o trabalho num país é ilegal, sempre que o migrante não tenha a necessária autorização ou os documentos exigidos pelos regulamentos de imigração relativos à entrada, permanência ou trabalho de um dado país. Da perspectiva do país de envio, a irregularidade é vista em casos em que, por exemplo, uma pessoa atravessa a fronteira internacional sem um passaporte válido ou documentos de viagem ou não preenche os requisitos administrativos para deixar o país. Há, porém, a tendência de usar o termo "migração ilegal" nos casos de contrabando de migrantes e de tráfico de pessoas.

[117] A reinstalação é uma das soluções previstas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), quando não é viável regressar ao país de chegada inicial. Menos de 1% da população global de refugiados é reinstalada todos os anos e apenas cerca de 30 países aceitam atualmente a reinstalação de refugiados (ACNUR, 2011).

É sabido que desde os primórdios da civilização, as imigrações têm sido uma constante na história da humanidade. Movimentos de populações em busca de novas oportunidades, melhores condições de vida ou simplesmente para escapar de situações adversas têm moldado o curso dos eventos ao longo dos séculos. É essencial reconhecer que os indivíduos têm o direito fundamental de sair ou permanecer em seus países conforme sua escolha e circunstâncias pessoais.

Em um mundo cada vez mais interconectado, entendemos que as migrações devem ser encaradas não como uma ameaça, mas sim como uma oportunidade para o enriquecimento cultural, econômico e social das nações. Ao invés de serem temidas, as migrações podem ser abraçadas como uma fonte de diversidade, inovação e crescimento, promovendo a construção de sociedades mais inclusivas e solidárias.

Nesse sentido, os fluxos mistos representam a realidade multifacetada das migrações contemporâneas, abrangendo uma variedade de grupos, desde refugiados e requerentes de asilo até migrantes econômicos.

Diferentemente dos movimentos migratórios que envolvem apenas uma categoria específica de migrantes, os fluxos mistos refletem a interconexão e a interdependência das diversas motivações e circunstâncias que impulsionam as pessoas a se deslocarem. Essa complexidade exige abordagens políticas e humanitárias igualmente diversas.

Enquanto a reunificação (reagrupamento) familiar é um princípio essencial que visa preservar os laços familiares e garantir o bem-estar emocional e social dos envolvidos. Esse processo legal permite que membros da família se reúnam de maneira segura e legal com um parente que obteve proteção em outro país. É um componente essencial para a coesão familiar e para assegurar que os indivíduos tenham o apoio necessário durante o processo de adaptação em um novo ambiente (REM, 2012).

A dinâmica das migrações envolve não apenas a chegada, mas também a partida. Nesse sentido, tanto o retorno voluntário quanto o retorno forçado desempenham papéis significativos no ciclo migratório.

O retorno voluntário ocorre quando um migrante decide, por sua própria vontade, regressar ao seu país de origem ou a um terceiro país, seja com ou sem assistência. Esse processo respeita a autonomia e a escolha do migrante, sendo essencial para assegurar que o retorno ocorra de maneira digna e segura.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Por outro lado, o retorno forçado implica na expulsão compulsória de um indivíduo ao seu país de origem, trânsito ou a um terceiro país, frequentemente por meio de procedimentos administrativos ou judiciais. Esse tipo de retorno pode ser traumático e desafiador, exigindo uma abordagem sensível e humanitária por parte das autoridades envolvidas. Diante dessa dualidade de abordagens, é fundamental compreender os desafios e as complexidades que envolvem a questão do retorno no contexto das migrações (REM, 2012).

Enquanto que a integração de imigrantes é um processo multifacetado e em constante evolução, que envolve a incorporação do indivíduo ou grupo à sociedade anfitriã. Este conceito dinâmico e bidirecional reflete a interação entre o imigrante e a comunidade receptora, onde ambos desempenham papéis essenciais.

Não se trata apenas de adaptar-se a uma nova cultura, mas também de contribuir para o enriquecimento dessa cultura com sua própria bagagem e experiências. A responsabilidade pela integração não recai apenas sobre o imigrante, mas é compartilhada por uma variedade de atores, incluindo o governo do país anfitrião, instituições públicas e privadas, e a comunidade local.

Para ser eficaz, requer políticas inclusivas, programas de apoio e uma cultura de respeito e aceitação mútua. A integração bem-sucedida não apenas beneficia os imigrantes, mas fortalece a coesão social e contribui para o desenvolvimento harmonioso de uma sociedade diversificada.

Nesse sentido, exploramos os conceitos consolidados pela doutrina contemporânea, especialmente aqueles definidos pela Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2009), como base para análises posteriores.

A migração, conforme definida pela OIM, abrange uma variedade de movimentos populacionais, incluindo migração internacional e interna, envolvendo refugiados, requerentes de asilo, deslocados internos, migrantes ambientais e econômicos. Cada categoria tem suas próprias características e motivações, desde fugas de perseguição até busca por melhores condições de vida.

Além disso, é essencial distinguir entre migração regular ordenada e migração irregular, bem como compreender a migração forçada, na qual os indivíduos são compelidos a se deslocar devido a ameaças à vida e subsistência.

Ao analisar esses conceitos, podemos compreender melhor os desafios e as complexidades dos movimentos populacionais contemporâneos e a necessidade de abordagens como a

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

mediação intercultural para garantir a proteção dos direitos fundamentais dos imigrantes e refugiados.

4.3 Transformações no direito internacional dos direitos humanos: Impactos e desafios na proteção dos imigrantes em situação irregular

Após IIª Guerra com a assinatura de inúmeras convenções destinadas à proteção dos direitos humanos, veio resultar numa verdadeira *revolução* no direito internacional.

A migração que antes era matéria integrante de um ramo do Direito interno, com o surgimento de instrumentos internacionais destinados a proteção das pessoas imigrantes, a medida que os Estados passaram a aderir e assinar Convenções, conservaram a soberania do poder de controle da imigração, mas, passaram a reconhecer tacitamente a restrição do exercício de tais poderes.

Os efeitos foram a transmutação para o respeito de um direito internacional dos direitos humanos, com a limitação do exercício do poder soberano e controle dos Estados signatários pelos órgãos internacionais competentes[118].

Com o advento do direito internacional dos direitos humanos, lançou-se as bases para deixar de tratar o indivíduo como simples objeto das disposições de direito internacional e passou a reconhecer o estrangeiro, em geral, como o indivíduo, sujeito de direitos.

O âmbito de aplicação dos novos instrumentos de direito internacional, protegidos por princípios como o da universalidade ou da proibição da discriminação vieram permitir a afirmação e reconhecimento desse estatuto do estrangeiro, como pessoa dotada de direitos, em qualquer parte do mundo (Gil, 2019).

Como consequência principal, o direito internacional deixou de ter características clássicas de bilateralidade, elaborado em função dos interesses dos Estados e na reciprocidade entre os Estados contraentes, para um direito direcionado à proteção dos direitos do indivíduo, em nome dos valores comuns e superiores ao Estado. Isto é, o Estado deixou de ter o monopólio no que se refere à proteção das pessoas sujeitas à sua jurisdição, seja os nacionais, seja os estrangeiros (NPTs) (Villalobos, 2004).

[118] Como exemplo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) que através de convenções destinadas a proteger especialmente os direitos dos trabalhadores estrangeiros. A Convenção n.º 97, refere-se aos Trabalhadores Migrantes (1949), versa sobre os princípios aplicáveis ao recrutamento de estrangeiros para o trabalho e às suas condições de trabalho no país de acolhimento. Fonte: https://www.dgert.gov.pt/convencao-n-o-97-sobre-os-trabalhadores-migrantes-revista-1949 (Consultado em 03/05/2024).

O valor mais relevante passou a ser a igualdade de todos os homens e mulheres, por meio da afirmação da existência de direitos originários e essenciais a todos os seres humanos, sendo irrelevante a nacionalidade de origem (Gil, 2019).

O que nos leva a concordar com Weissbrodt (2007), ao defender que o direito internacional dos direitos humanos que devido a essência de humanidade, todas as pessoas gozam de todos os direitos humanos – o que admite apenas limitadas exceções, que devem servir um fim legítimo dos Estados e ser proporcionais a esses mesmos fins.

Nessa linha de raciocínio, na teoria, os instrumentos internacionais e direitos humanos reconhecem direitos a qualquer pessoa, independentemente da nacionalidade ou estatuto legal. Dinh, Daillier e Pellet (2009) reconhecem que qualquer pessoa possui direitos independentemente da sua nacionalidade e independentemente do local onde se encontra, transformou o *estrangeiro* em *pessoa.*

Entretanto, na prática, há um *déficit* de reconhecimento efetivo dos direitos humanos aos estrangeiros (NPTs) em situação irregular. Os Estados invocam o seu poder de controle da imigração para excluir os NPTs em situação irregular da titularidade de determinados direitos, através do mecanismo da restrição dos mesmos. Essas restrições acontecem sobretudo no que toca aos direitos econômicos e sociais, que representam encargos para o Estado (Gil, 2019).

Gonçalo Saraiva Matias (2014) aponta que ao negar direitos sociais aos NPTs em situação irregular pode ter impactos negativos na sociedade de acolhimento, por se excluir uma parcela significativa da população de setores chaves para a sua integração.

O autor adverte que a exclusão dos NPTs em situação irregular da titularidade dos direitos sociais, nem sempre passa por um rigoroso escrutínio de adequação ou necessidade, e que vários direitos econômicos e sociais se destinam precisamente a garantir a salvaguarda da dignidade humana.

De igual modo o argumento do Estado de combate à imigração ilegal, *assente na ideia de que o reconhecimento de tais direitos produziria um efeito chamada*[119]. Conforme explicitado pelo autor, a prática revela que, mesmo quando os direitos sociais lhes são negados, os NPTs em situação irregular persistem na busca por países receptivos, baseando-se na crença de que isso terá um efeito positivo em sua situação econômica e na de suas famílias (Matias, 2014, p.41).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[119] O fenômeno denominado de “efeito chamada” será melhor tratado mais adiante

Por outro lado, mesmo que haja o reconhecimento formal pelos Estados, ou pelo menos não excluam os imigrantes em situação irregular do efetivo gozo dos direitos garantidos às demais pessoas, na prática essa exclusão acaba por existir, pela ignorância ou desconfiança das pessoas que vivem na clandestinidade.

O receio de denunciarem a situação de ilegalidade, impede muitos destes de usufruírem dos direitos humanos mais essenciais. Desse modo, deixam de recorrer ao sistema de saúde, de matricular as crianças nas escolas e tornam-se vulneráveis à exploração laboral, à violência sexual, reféns do medo de reportar tais situações às autoridades e vítimas de tráfico de seres humanos (Blus, 2013).

4.3.1 A proteção dos imigrantes pelos princípios da universalidade e da proibição de discriminação.

Consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[120] e em tratados internacionais, a exemplo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)[121], o princípio da universalidade dos direitos humanos assegura que esses direitos sejam inerentes a todos os seres humanos, independentemente de sua nacionalidade, raça, etnia, religião, gênero, orientação sexual, status migratório ou qualquer outra condição.

A Carta das Nações Unidas delega à Assembleia Geral a missão de promover ações com o propósito de facilitar a *todos* o gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (art. 13.º). Por sua vez, na DUDH, é identificado no preâmbulo daquele diploma, pois apresenta uma construção gramatical que abrange a todas as pessoas de todas as nações.

---

[120] A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada solenemente em Nice, em dezembro de 2000, é um documento que abrange uma ampla gama de direitos, incluindo direitos civis e políticos, direitos econômicos, sociais e culturais, e também direitos de "terceira geração", como o direito à proteção de dados pessoais. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, a Carta tornou-se juridicamente vinculativa, conforme estipulado no artigo 6.º do Tratado da União Europeia. O âmbito de aplicação da Carta é restrito ao direito da União Europeia, o que significa que ela vincula as instituições, os órgãos e organismos da União Europeia em todas as suas atividades. No entanto, os Estados-membros são vinculados pela Carta apenas quando aplicam o direito da União. Isso significa que os direitos consagrados na Carta devem ser respeitados e protegidos pela União Europeia e seus Estados-membros sempre que estes atuam no âmbito do direito da União. Fonte: https://dgpj.justica.gov.pt/Relacoes-Internacionais/Uniao-Europeia/Carta-dos-Direitos-Fundamentais-da-Uniao-Europeia (Consultado em 03/05/2024).

[121] A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um documento histórico adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Representa o primeiro compromisso internacional abrangente em relação aos direitos humanos e estabelece os princípios fundamentais que devem ser respeitados e protegidos em todo o mundo. A Declaração reconhece uma ampla gama de direitos, incluindo o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal, o direito à igualdade perante a lei, o direito à liberdade de expressão, de pensamento, de consciência e de religião, o direito ao trabalho, à educação, à saúde, entre outros. Fonte: Portal do Ministério Público. https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf (Consultado em 03/05/2024).

De igual modo, tal evidência gramatical universalista está presente ao longo do texto, com o emprego de expressões abertas como *todos* ou *ninguém*, a exemplo, aponta-se o artigo 1º que *todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos*, e que *todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração* (art. 2.º).

Portanto, a utilização destas expressões, não se questiona o alcance à universalidade dos destinatários e que o princípio da universalidade tem na sua essência proteger os imigrantes que residem, buscam refúgio ou que apenas estão de passagem pelo território europeu.

No entanto, o princípio da universalidade dos direitos previstos nos instrumentos de proteção dos direitos humanos sofre algumas exceções. Estas, por exemplo, acabam por dizer respeito a direitos que são tradicionalmente reservados a nacionais, como os direitos políticos do cidadão e os direitos de acesso ao território (Madiot, 1988, p. 42).

Sobre o princípio da universalidade implicar a igualdade independentemente da nacionalidade, há divergências na doutrina europeia. Para alguns autores as distinções baseadas na nacionalidade não contrariam os direitos humanos (Guiraudon, 2000, p. 101; Neves, 2011, p. 56).

Porém, há uma parte da doutrina que defende que as normas de direito internacional dos direitos humanos requerem em geral um tratamento igual entre cidadãos e estrangeiros, por exemplo, Carla Amado Gomes e Anabela Costa Leão destacam a emergência de um princípio fundamental no âmbito do direito internacional e europeu dos direitos humanos, que versa sobre a proibição de discriminação com base na cidadania.(Gomes & Leão, 2010).

Assim, devido ao princípio da universalidade previsto nos instrumentos de proteção dos direitos humanos, os imigrantes beneficiam atualmente de quase a totalidade dos direitos garantidos por tais instrumentos jurídicos.

Portanto, em razão destes diplomas jurídicos internacionais, os Estados-Parte estão obrigados a reconhecer aos imigrantes um conjunto de direitos, com algumas ressalvas, às considerações ligadas à nacionalidade, reciprocidade, regularidade do estatuto e ainda, por vezes, de localização da ação estadual (Gil, 2019).

Por fim, apesar das divergências doutrinárias, os autores admitem que o princípio da universalidade deve receber hoje uma leitura em conformidade com o direito da União Europeia, que implica a extensão de direitos a todos os cidadãos dos Estados-Membros.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nessa linha de raciocínio, ainda no âmbito de aplicação dos direitos humanos, cabe tratarmos do princípio da proibição da discriminação. Enquanto o princípio da universalidade se refere ao âmbito subjetivo dos direitos garantidos pelos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, o princípio da proibição da discriminação refere-se ao conteúdo desses direitos.

Este princípio garante que não se negue, pela via da modelação de um diferente conteúdo dos direitos em razão da nacionalidade ou estatuto das pessoas, o pleno gozo dos mesmos. A proibição da discriminação é um elemento essencial na proteção dos estrangeiros na UE.

Os estrangeiros (NPTs) frequentemente enfrentam situações de vulnerabilidade devido ao seu status imigratório, o que pode torná-los alvos de discriminação, exclusão ou tratamento desigual.

Os difrentes instrumentos jurídicos da UE proíbem qualquer forma de discriminação com base na nacionalidade ou no status de imigração. Porém, a doutrina reconhece que na prática os Estados não aplicam este princípio na sua plenitude.

Inúmeros autores apresentam a ausência de aplicação prática seja do princípio da universalidade, seja o princípio da proibição da discriminação no âmbito da nacionalidade. Ainda é mais evidente a não aplicação prática quando o reconhecimento de direitos a estrangeiros em situação irregular no território. Como exemplo, os autores Combacau & Sur (2004, p.374) apontam a divisão de imigrantes em dois grupos, *aqueles em situação legal, beneficiam-se de um conjunto quase na sua plenitude, e o grupo dos imigrantes em situação irregular que se beneficiam de um conjunto mínimo de direitos*, que Jacquelot (2008, p. 262) denomina de assimilação mínima de benefícios.

4.3.1.1 Proibição da discriminação em razão da nacionalidade em âmbio da UE

A proibição da discriminação em razão da nacionalidade sempre representou um aspecto relevante no processo de construção de coesão social europeia.

Atualmente, o artigo 18.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)[122] estabelece que, no âmbito de aplicação dos Tratados e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida qualquer forma de discriminação com base na nacionalidade.

[122] O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) é um dos principais tratados constitutivos da União Europeia (UE), estabelecendo as regras e os procedimentos para o funcionamento da UE e suas instituições. Assinado em 2007, o TFUE substituiu o Tratado da Comunidade Europeia (TCE) e atualizou as disposições que regem a integração europeia. Define os objetivos da UE, que incluem a promoção do crescimento econômico sustentável, a criação de um mercado único, a promoção do emprego e o estabelecimento de uma política monetária estável. Além disso, o tratado estabelece as competências da UE,

Acompanhamos o entendimento de que os imigrantes têm o direito de serem protegidos contra discriminações por motivo de nacionalidade, porém, não implica defender que tenham um direito absoluto a um tratamento igualitário em todas as circunstâncias.

Sublinha-se o caso dos cidadãos da UE residentes noutro Estado-membro, que se beneficiam de um estatuto próprio - a cidadania europeia - justificando, assim, que alguns direitos sejam exclusivamente conferidos a eles. Entre esses direitos estão os direitos de caráter político e o direito à livre circulação.

Esses direitos estão intimamente ligados à sua condição de cidadãos desta ordem política, o que justifica que sejam uma exceção ao princípio da universalidade sem que haja violação do princípio da proibição de discriminação (Martins, 2010)[123]. A comparação entre essas exceções e aquelas derivadas dos instrumentos de proteção dos direitos humanos no mesmo contexto é evidente.

Por outro lado, é oportuno sublinhar que diversos instrumentos voltados ao desenvolvimento da política comum de imigração na Europa têm consagrado uma série de direitos de igualdade de tratamento entre os nacionais de países terceiros e os cidadãos da UE. Por exemplo, a Diretiva relativa ao estatuto de residente de longa duração (Diretiva 2003/109/CE), foi elaborada com o objetivo de implementar o princípio de tratamento equitativo, conforme estabelecido pelo Conselho Europeu de Tampere.

Essa Diretiva define os critérios nos quais os cidadãos de nacionais de países terceiros podem alcançar o status de residente de longa duração na UE. Para obter tal status, os cidadãos de países não pertencentes à União Europeia devem residir legal e ininterruptamente em um Estado-Membro por um período mínimo de cinco anos.

Cabe sublinhar que esse status da UE opera em paralelo com os regimes nacionais de residência de longa duração reforçado no considerando n.º 12, que prevê expressamente o princípio da igualdade de tratamento em relação aos direitos conferidos aos detentores do estatuto de residente de longa duração.

Enquanto que o artigo 11.º garante o direito à igualdade de tratamento dos detentores do estatuto de residente de longa duração em comparação aos nacionais do Estado de acolhimento

delineando as áreas em que a UE pode agir e legislar. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF (Consultado em 03/05/2024).

[123] Assim o decidiu o TEDH nos já referidos Acórdãos de 18-02-1991, Moustaquim c. Bélgica, queixa n.º 12313/86 e Acórdão. de 07/08/1996, C. c. Bélgica, queixa n.º 21794/93. No mesmo viés conceitual, Ana Maria Guerra Martins ressalta que a preservação de determinados direitos vinculados à cidadania da União para os cidadãos pertencentes a essa União não suscitaria, teoricamente, objeções de grande magnitude. Isso decorre do fato de que, no âmbito estadual, a diferenciação entre nacionais e estrangeiros é inerente à própria concepção de cidadania.

em diversas áreas, tais como acesso ao emprego e salário, reconhecimento de qualificações profissionais, acesso à educação, formação profissional, bolsas de estudo e benefícios da segurança social (Mesquita, 2013; Peers 2004).

Nesse sentido, merecem ainda referência a Diretiva sobre o direito ao reagrupamento familiar (Diretiva 2003/86/CE) a qual visa estabelecer regras uniformes sobre o direito ao reagrupamento familiar. Isso implica autorizar que os familiares de cidadãos nacionais de países terceiros, que residam legalmente no território da UE, possam se reunir com estes no país da UE onde residem. O propósito é salvaguardar a coesão familiar e promover a integração dos cidadãos não pertencentes à UE.

Somadas a Diretiva sobre admissão para efeitos de estudos ou de voluntariado (Diretiva 2004/114/CE) e a Diretiva sobre as condições de entrada e de residência para efeitos de emprego altamente qualificado (Diretiva 2021/1883), que preveem direitos semelhantes de igualdade para os nacionais de países terceiros admitidos a entrar e residir nos territórios dos Estados-Membros.

Ainda no contexto dos direitos à igualdade, prevê-se, na Diretiva relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro, um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro (Diretiva 2011/98/UE).

Dentre os direitos protegidos, destaca-se no conteúdo da Diretiva 2011/98/UE, o direito à igualdade de tratamento em várias esferas previsto no artigo 12º. O dispositivo legal protege as condições laborais, incluindo remuneração e despedimento, assim como a liberdade de associação e filiação a organizações representativas de trabalhadores ou empregadores.

Além da proteção das condições laborais, a Diretiva 2011/98/UE ainda abrange questões relacionadas ao ensino, formação profissional, reconhecimento de credenciais profissionais, segurança social, benefícios fiscais e acesso a bens e serviços. Isso inclui também a oferta desses últimos ao público em geral, abrangendo procedimentos de alojamento e orientação fornecidos pelos serviços de emprego (Gil, 2016).

Para além das Diretivas, a União Europeia tem desenvolvido políticas para assegurar que os estrangeiros sejam tratados com respeito à sua dignidade humana e recebam proteção adequada. Programas de integração, apoio social e legal, bem como a promoção da diversidade

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

e do respeito à identidade cultural, são algumas das iniciativas implementadas para garantir a inclusão dos estrangeiros na sociedade europeia.

Contudo, apesar dos esforços em prol da proteção dos direitos dos estrangeiros (NPTs), os desafios persistem. As políticas migratórias, por vezes restritivas, podem criar obstáculos à plena realização dos direitos humanos dos estrangeiros na UE. A necessidade de abordar questões como a xenofobia, o tratamento inadequado em centros de detenção e a falta de acesso a procedimentos justos de asilo são áreas que demandam atenção contínua e aprimoramento das políticas e práticas europeias.

4.3.1.2 Imigração e Cidadania Nacional na UE: Ponderação dos Direitos em Conflito e suas Implicações Jurídicas

No início do século XIX, surgiu a conjugação entre cidadania e o direito de residência no território. Até os dias atuais, é amplamente reconhecido que a liberdade de interação com o território nacional constitui um dos elementos fundamentais da cidadania nacional (Guild, 2004, p. 237).

O direito de residência representa um pilar importante do que é conhecido como "cidadania-pertença", complementando a noção de "cidadania-participação"[124]. Para alguns estudiosos, a ligação entre o cidadão nacional e o território nacional é considerada mais preponderante do que a própria participação política (Walters, 2002).

As migrações contemporâneas transcendem fronteiras culturais e já não são predominantemente de caráter temporário, como eram até meados do século XX (Orgad, 2009). Diante desses novos fenômenos migratórios, os Estados estão cada vez mais preocupados em resguardar sua identidade.

Nesse sentido, buscam assegurar a autonomia para determinar aspectos como o conceito de família a ser reconhecido na sociedade, assim como estabelecer as diretrizes referentes ao reagrupamento familiar (Gil, 2009).

[124] Acórdão de 04/12/1974 Van Duyn c. Home Office proc. n.º C-41/74, *um Estado-Membro pode, por razões de ordem pública e quando o considere necessário, recusar aplicar a um nacional de outro Estado-Membro o princípio da livre circulação dos trabalhadores, no caso de esse nacional pretender exercer uma determinada atividade assalariada, mesmo que não imponha aos seus nacionais uma restrição análoga*. Portanto, mesmo com a instituição da cidadania europeia, esta não se equipara totalmente à cidadania nacional no que diz respeito à relação com o território. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=CELEX%3A61974CJ0041 (Consultado em 03/05/2024).

Além disso, não renunciam à discricionariedade para terem a capacidade de favorecer a imigração originária de determinados países com os quais possuem vínculos históricos e culturais privilegiados (Dauvergne, 2008).

Entendemos que a preocupação com a identidade nacional é legítima e compreensível em muitos aspectos, já que cada nação busca preservar seus valores culturais e sociais. No entanto, é essencial garantir que essas medidas não violem os princípios fundamentais de igualdade e não discriminação consagrados na legislação internacional e constitucional, mantendo um equilíbrio entre a proteção da identidade nacional e o respeito aos direitos humanos dos imigrantes.

Nesse sentido, em casos concretos não é raridade estarmos diante de situações em que é necessário ponderar os bens jurídicos em causa. Diante dessa situação, é essencial considerar as circunstâncias do caso concreto, onde um valor, bem ou princípio pode apresentar maior peso (Gouveia, 2001, p. 450).

No entanto, a exceção a essa ponderação será quando estiver em causa o interesse superior e o bem-estar das crianças envolvidas na causa. Estes são considerados fatores primordiais nos casos de expulsão de membros da família (Bhabha, 2003, p. 212).

Um exemplo dessa abordagem ocorreu quando o TEDH analisou a situação de duas crianças que nasceram e viveram na Noruega e estavam enfrentando a possibilidade da expulsão de sua mãe. Conhecido como o caso *Nunez*[125], o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) destacou que, em conformidade com o artigo 3º da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), o interesse superior da criança deve ser a consideração primordial em todas as decisões tomadas por autoridades públicas.

Ao examinar o caso, o TEDH levou em conta vários elementos importantes. Em primeiro lugar, considerou os laços emocionais estreitos entre as crianças e sua mãe, destacando a importância desses laços para o bem-estar das crianças. Além disso, o tribunal considerou a decisão de atribuir a guarda das crianças ao pai, pesando o impacto emocional dessa separação para os menores.

[125] O caso *Nunez*. Tratou-se de uma cidadã da República Dominicana, que foi deportada da Noruega em 1996 após uma condenação criminal, mas retornou com identidade falsa e viveu ilegalmente no país. Ela teve duas filhas, mas foi expulsa em 2005. Embora as autoridades considerassem a deportação justificada devido às suas violações das leis de imigração, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) observou que sua expulsão teria um impacto negativo nas crianças e questionou se foi dada devida consideração aos seus interesses, concluindo que a deportação violaria o Artigo 8 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Fonte: Dec. de 28/06/2011, Nunez c. Noruega, queixa n.º 55597/09. https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-492 (Consultado em 03/05/2024).

Outro fator relevante foi a angústia que as crianças já haviam experimentado diante da perspectiva de perder a presença materna em suas vidas. Essa preocupação com o sofrimento emocional das crianças foi fundamental para a decisão do tribunal.

Por fim, o TEDH também analisou o tempo que as autoridades norueguesas levaram para tomar a decisão de expulsar a mãe das crianças. Essa demora na tomada de decisão foi considerada como um agravante, pois prolongou a incerteza e a ansiedade das crianças.

Ao considerar todos esses aspectos, o TEDH concluiu que as medidas de expulsão e de interdição de entrada no território durante anos teriam um impacto excessivamente negativo na vida das crianças. Portanto, a decisão das autoridades norueguesas foi considerada contrária ao interesse superior das crianças, destacando a importância de priorizar o bem-estar dos menores em situações desse tipo.

Enquanto que *Mubilanzila*[126], o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) analisou a situação de uma pessoa, identificada como recorrente, que se encontrava em uma condição de vulnerabilidade devido à sua menoridade.

Durante o exame do caso, o tribunal considerou que houve violações dos artigos 3º e 8º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Esses artigos dizem respeito ao direito de não ser submetido a tratamento desumano ou degradante (artigo 3º) e ao direito ao respeito pela vida privada e familiar (artigo 8º).

A recorrente estava detida e enfrentava a perspectiva de ser repatriada ao seu país de origem. O TEDH avaliou se as circunstâncias da sua detenção e a subsequente decisão de repatriação violavam os seus direitos fundamentais, conforme garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Durante o processo de análise do caso, o tribunal fez várias referências à importância de garantir o respeito pelos direitos das crianças, reconhecendo a situação particularmente vulnerável em que se encontrava a recorrente devido à sua menoridade. Além disso, o aresto do TEDH fundamentou-se na Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), por ser um tratado internacional capaz de proteger os direitos fundamentais das crianças, enfatizando que os menores não devem ser tratados apenas como estrangeiros, mas sim como beneficiários de uma proteção reforçada.

[126] Fonte: Dec. de 12/10/2006, Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica, queixa n.º 13178/03. https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-77447%22]} (Consultado em 03/05/2024).

Conclui-se do estudo desses casos, a complexidade das questões relacionadas à imigração e cidadania, com destaque para a importância de equilibrar os direitos individuais com o interesse coletivo, especialmente quando se trata do bem-estar das crianças e de indivíduos vulneráveis. O TEDH reafirmou seu compromisso em proteger os direitos fundamentais de todos, independentemente de sua origem ou status, e instou as autoridades a considerarem cuidadosamente o impacto de suas decisões nas vidas das crianças e dos grupos vulneráveis.

4.4 TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA HARMONIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

Em 14 de junho de 1985 com a celebração em Shengen (Luxemburgo)[127] do acordo destinado a remoção progressiva de controles nas fronteiras comuns da Alemanha, França, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

E em seguida, em 19 de junho de 1990 com a convenção destinada à execução do acordo. Os demais países da União europeia, com exceção do Reino Unido e Irlanda, aderiram a acordos que as chamadas *fronteiras internas* entre os Estados-Membros deixaram de corresponder ao local que se efetivamente se faz o controle do movimento de pessoas, que passou para as fronteiras externas[128].

Assim, o controle deixou de ser disciplinado individualmente pelos Estados e passou a ser efetivado sob as regras deliberadas pela União Europeia.

Desse modo, o *direito comunitário* ao estabelecer normas comuns aos Estados-Membros da União Europeia de um direito de livre circulação dos seus cidadãos, alterou substancialmente a regulação da imigração no âmbito dos Estados, o que ficou restrito aos nacionais de países terceiros.

Tal regulação de liberdade de circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros encontra-se disciplinada na Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004.

---

[127] Atualmente, fazem parte 23 dos 27 Estados-Membros da UE e todos os membros da Associação Europeia de Comércio Livre (Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça). Em janeiro de 2023, a Croácia tornou-se o 27º país a aderir plenamente ao espaço Schengen. Em 30 de dezembro de 2023, o Conselho acordou em suprimir os controles nas fronteiras internas aéreas e marítimas com a Bulgária e a Roménia. Seguir-se-á posteriormente uma nova decisão de supressão dos controles nas fronteiras terrestres. Os controles nas fronteiras internas com Chipre ainda não foram suprimidos e a Irlanda não faz parte do espaço Schengen. Existem situações excepcionais que permitem a temporária reintrodução de fronteiras, estando diretamente ligadas à preservação da ordem pública ou segurança nacional. Contudo, é importante destacar que tais exceções devem ser de natureza temporária, não permanente. Fonte: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/schengen-area/#members (Consultado em 03/05/2024).

[128] Art. 2º do Código de Fronteiras Schengen - Regulamento (CE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016).

Em Portugal, por exemplo, a referida Diretiva foi transposta ao ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto e na Espanha a transposição ocorreu através da Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, que disciplina direitos e liberdades dos estrangeiros e sua integração social.

Sublinha-se que, ambos os diplomas jurídicos estiveram sujeitos às sucessivas reformas e regulamentações, definindo regras de entrada, estadia e residência, através dos distintos títulos de residência existentes aplicados consoante às formalidades administrativas específicas para finalidades a que se destinam.

A Carta das Nações Unidas, em seu artigo 2º, reconhece a significância do território para a estrutura estatal, assegurando, no parágrafo 4, o direito à integridade territorial. Na Espanha e em Portugal, o conceito de *território* encontra respaldo constitucional.

Apesar de alguns estudiosos considerarem desafiador definir precisamente o que compõe o território de um Estado, há um consenso geral de que o termo refere-se ao espaço jurídico específico desta entidade, sendo objeto de seu poder e estabelecendo o limite de sua autoridade diante de outros Estados.

É cada vez mais evidente o espaço que o tema imigração tem invadido o âmbito do Direito internacional e através de um efeito "cascata" exerce influência sobre o direito europeu e o direito administrativo interno, ao receber, acomodar e, em muitas vezes, consagrar nos seus instrumentos típicos (Gil, 2019, p.23).

Esta influência é mais vincada no direito europeu que, em nível substantivo, impõe condições ao conteúdo das normas em matéria de migrações, influindo nas decisões concretas sobre entrada e permanência no território e concessão de estatutos legais.

A soberania territorial que engloba a capacidade de os Estados controlarem o movimento de pessoas, bens e atividades, nos seus territórios (Chétail, 2003) é o que se utiliza de base para o *ius includendi et excludendi*.

Nesse sentido, as normas internacionais e europeias procuram exercer grande influência no ordenamento jurídico interno, que deste se retira a margem de apreciação, bem como a margem de decisão à Administração estadual.

A exemplo aponta-se a Convenção de Genebra de 1951 que através do Estatuto do Refugiado, estabeleceu o conceito de refugiado, a definição de quem pode ser considerado refugiado e as condições previstas para concessão de benefícios e de perda do referido estatuto.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Sendo este conteúdo normativo recepcionado pelo Direito da União Europeia e pela Lei nacional de Asilo.

A partir do Tratado de Amesterdão[129], a União Europeia adotou uma política comum de imigração. A integração na UE tem, pois, seguramente inúmeras influências referentes aos direitos a reconhecer aos estrangeiros, nomeadamente no que tange à imigração. Neste sentido, Maria José Rangel de Mesquita (2013) defende que as fontes de direito da União Europeia *conformam diretamente o estatuto jurídico de algumas categorias de estrangeiros*.

Portanto, decorrente do desenvolvimento de uma política europeia comum para as questões de imigração e asilo, torna-se mais evidente a influência direta do direito da União Europeia no contexto das normas nacionais.

O direito internacional dos direitos humanos e o direito da União Europeia têm vindo a contribuir significativamente para o desenvolvimento dos direitos fundamentais previstos nas Constituições dos Estados de direito democrático da UE, de certo modo credita-se também ao esforço dos organismos internacionais que se destinam a interpretar, aplicar ou controlar o cumprimento desses direitos. Esta influência tem sido mais evidente no âmbito do direito da imigração.

O conjunto das normas jurídicas internacionais com importância para os direitos humanos dos estrangeiros é complexo e composto por vários níveis (Aleinikoff, 1990, p. 9). Destacam-se tanto as convenções de proteção dos direitos humanos de âmbito geral, como as convenções destinadas à proteção específica dos direitos dos estrangeiros.

Porém, aponta-se, que as maiores evoluções estão relacionadas ao reconhecimento de um "direito a imigrar" com respostas nos instrumentos gerais de proteção dos direitos humanos, como os Pactos gerais das Nações Unidas (N.U.) de desenvolvimento da DUDH –

[129] O Tratado de Amsterdã, que modificou o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relacionados a esses tratados, foi assinado em Amsterdã, Holanda, em 2 de outubro de 1997. Com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã em maio de 1999, o processo de co-decisão foi simplificado e ampliado. Nesse contexto, o Parlamento Europeu adquiriu o direito de aprovar o Presidente da Comissão. Este tratado estabeleceu objetivos fundamentais para a União Europeia (UE), incluindo a promoção do progresso econômico e social, a consecução de um elevado nível de emprego e o fomento do desenvolvimento sustentável e equilibrado. Além disso, visou afirmar a identidade da UE na arena internacional, fortalecer os direitos e interesses dos cidadãos da UE, manter e desenvolver a UE como um espaço de liberdade, segurança e justiça, bem como preservar e aprimorar o corpo jurídico da UE, conhecido como acervo comunitário.). Fonte: https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/the-amsterdam-treaty.html (Consultado em 03/05/2024).

especialmente o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)[130], assim como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)[131].

Tais instrumentos legais incorporaram, em grande medida, todos os direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), com algumas exceções notáveis, como o direito à nacionalidade e o direito de asilo. De igual exemplificam-se outros instrumentos de consagração e garantia de direitos humanos assinados no âmbito das N.U. como a Convenção dos Direitos da Criança (CDC)[132] .

Entretanto, Gil (2019, p. 25) destaca que a influência da lei internacional sobre o direito europeu, no âmbito da imigração, é caracterizada por certa lentidão e dificuldade de harmonização das normas a nível europeu, vez que há casos em que esta política de padronização estabelece normas mínimas.

Por exemplo, quando a Diretiva que trata do *Reagrupamento Familiar* (Diretiva 2003/86/CE) dispõe que os Estados devem, pelo menos, permitir a entrada nos territórios a certos membros da família dos nacionais de países terceiros. Facultando os Estados a decisão de aplicar uma proteção mais alargada.

De outro modo, a dificultar a harmonização, o Direito da União em outros assuntos relacionados com a migração, em virtude da pressão dos Estados-Membros de manter o máximo os poderes soberanos do *ius includendi et excludendi*, delega ao Direito nacional o conteúdo normativo.

Aponta-se, como exemplo, a Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que define o "imigrante em situação irregular" como aquele que não cumpre as regras nacionais de entrada e permanência no território estadual.

Nesse sentido, acompanhamos o que diz Gil (2019, p. 25), que tem sido mais fácil alcançar entendimento normativo em matéria de *luta contra a imigração* do que a criação de

[130] O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) foi adotado pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 2200 (XXI) em 16 de dezembro de 1966 e entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976. Fonte:https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_civis_e_politicos.pdf (Consultado em 03/05/2024).

[131] O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi adotado pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 2200 (XXI) em 16 de dezembro de 1966 e entrou em vigor em 23 de março de 1976. Fonte:https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_economicos.pdf (Consultado em 03/05/2024).

[132] A Convenção dos Direitos da Criança - CDC foi adotada e aberta à assinatura, ratificação e adesão pela resolução n.º 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 20 de novembro de 1989, e entrou em vigor em 2 de setembro de 1990. Fonte: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_sobre_direitos_da_crianca.pdf (Consultado em 03/05/2024).

instrumentos normativos destinados a harmonizar as condições de entrada e permanência no território (matéria de *imigração legal*).

Para a docente e jurista, o que existe é uma *fragmentação* normativa, pois existem diversos instrumentos normativos destinados a regulamentar isoladamente a imigração familiar (Diretiva 2003/86/CE), a imigração de estudantes ou voluntários (Diretiva 2004/114/CE), ou ainda a imigração de investigadores (Diretiva 2005/71/CE) e trabalhadores sazonais (Diretiva 2014/36/CE). Porém, ainda, inexiste, um diploma específico direcionado a regulamentação da imigração laboral na sua *globalidade*.

Esta demonstração de evidente contradição entre o interesse em harmonização das normas de imigração no âmbito europeu e as tentativas dos Estados-Membros de manter preservar poderes soberanos, também é sentida a nível processual e procedimental administrativo.

4.5 Relação Jurídico-Administrativa no contexto das migrações

Quando se estuda os diplomas legais de entrada, permanência e saídas do estrangeiro no território é, na essência, uma relação jurídico-administrativa (Gomes & Leão, 2010).

Tal afirmação encontra respaldo ao perceber que o *modus operandi* das relações de imigração e de asilo reverte-se em atos administrativos, tais como: concessão de asilo ou de autorização de residência, indeferimento de vistos, decisão de expulsão administrativa, etc (Gomes *et al.*, 2010).

O Direito internacional dos direitos humanos gradativamente tem sustentado a ideia de que a garantia efetiva dos direitos dos imigrantes carece de um procedimento justo de análise dos pedidos de imigração ou de asilo por parte das autoridades administrativas estaduais.

Atualmente é pacífico segundo a doutrina, que o exercício efetivo dos direitos fundamentais é um encargo do Estado e que este encargo deve ser provido de condições objetivas mínimas, o que compreende não apenas as prestações de condições materiais, mas também as prestações normativas, judiciais e administrativas no domínio da organização e procedimento (Novais, 2010).

Por não haver uma liberdade geral de entrada e permanência de cidadãos estrangeiros no território, para exercerem o direito de imigração estão condicionados ao ato administrativo estadual.

Em especial no que se refere a um direito de entrada ou de obtenção do estatuto legal, aos estrangeiros só há possibilidade de terem proteção do Estado de acolhimento se lhes for

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

facultado o acesso de pedir o reconhecimento de tais direitos e exporem as razões que justificam a respectiva concessão de entrada.

No âmbito do Direito Administrativo, é essencial garantir os direitos dos imigrantes por meio da criação de um processo específico que permita aos estrangeiros dirigirem-se ao Estado anfitrião para solicitar um ato administrativo que assegure a proteção dos seus direitos relevantes.

Os procedimentos administrativos são o meio efetivo de concretização dos direitos dos migrantes, seja para a obtenção de permissão de entrada no território (como o visto de entrada), autorização de residência ou proteção internacional (como o asilo).

No contexto dos procedimentos administrativos relacionados à migração na União Europeia, houve uma demora em reconhecer que o direito internacional dos direitos humanos é o meio pelo qual se garante o direito a um processo justo.

Salienta-se que, mesmo quando os direitos não dependem de solicitação, o acesso a um procedimento é fundamental em todas as decisões referentes à imigração. Isso permite que o estrangeiro possa invocar perante as autoridades estatais a possibilidade de ter direitos fundamentais que possam influenciar o reconhecimento de direitos derivados da imigração. Essa prática obriga as autoridades a considerarem tais fatos antes de tomarem uma decisão.

Um procedimento é, sem dúvida, o primeiro mecanismo disponibilizado aos estrangeiros para que possam adentrar o território de acolhimento, solicitar autorização de residência ou se defender contra medidas de expulsão.

Da necessidade desse procedimento decorrem várias consequências. Por exemplo, nos casos de recusa de entrada na fronteira, é relevante prever um prazo para que o imigrante possa ser ouvido e/ou contatar seu representante diplomático, advogado ou familiares antes de ser repelido. O mesmo se aplica aos casos de expulsão.

Cabe ressaltar que não basta ter um procedimento; é importante que o mesmo seja caracterizado por atributos específicos que permitam cumprir sua função de forma adequada. Tais atributos podem ser resumidos na ideia de um procedimento justo.

A ausência, inadequação, complexidade, onerosidade ou falta de transparência do procedimento podem representar desafios iniciais para um estrangeiro que tem direitos de imigração. Tais obstáculos podem, em última instância, impedir o exercício desses direitos.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Destaca-se que um procedimento justo implica garantir o contraditório e, em certos casos, a rapidez do processo (especialmente quando se trata da proteção de crianças), além da necessidade de representação legal ou tradução.

Além disso, deve ser exigida a fundamentação dos atos administrativos de recusa de entrada ou expulsão, bem como sua notificação apropriada ao estrangeiro, incluindo informações claras sobre a possibilidade de recurso. Taxas elevadas para a obtenção de documentos legais podem constituir um obstáculo adicional ao exercício dos direitos de imigração.

Destaca-se, a relevância do direito de audiência prévia do estrangeiro e a necessidade de análise individualizada da sua situação antes da decisão. Desde logo, deve permitir-se ao estrangeiro expor, perante a autoridade decisora, as razões que podem, afinal, implicar o reconhecimento de um direito derivado de imigração.

Por parte da entidade decisora, a sua decisão está vinculada ao conhecimento dos fatos apresentados, o que exige uma análise individualizada da situação do estrangeiro. Apenas com a possibilidade de análise individualizada é que as autoridades estarão em condições de detectar que um estrangeiro possui um direito humano de imigração. Tal análise individualizada deve ser precedida, necessariamente, de uma ponderação dos vários interesses públicos e privados em presença.

Nesse sentido, para chancelar possíveis contributos que o estrangeiro venha oferecer em sede de audiência prévia, o legislador deve prever que a doutrina anglo-saxônica apelida de *hardship clauses*, i.e., cláusulas de exceção que permitam às autoridades reconhecer um direito de imigração, mesmo quando o estrangeiro não beneficie dos requisitos legalmente previstos para esse efeito.

Durante longo período os Tribunais nacionais limitavam-se a interpretar que o artigo 6°, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem - CEDH[133], não se aplicava *ao exercício de poderes discricionários em matéria de imigração*[134]. Porém, a partir da decisão no caso *G.R.*

[133] Prevê o Art. 6º, n. 1, da CEDH - Direito a um processo equitativo: 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça. Fonte: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por (Consultado em 03/05/2024).

[134] Dec. de 22/3/2000, Maaouia c. França, queixa n. 39652/98. Fonte: https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-162594 (Consultado em 03/05/2024).

c. Holanda, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem entendeu que o recorrente não tinha tido um acesso efetivo ao procedimento administrativo e que através deste, desde que cumpridas as condições impostas pela lei, o recorrente poderia obter uma autorização de residência[135].

O caso *G.R. c. Holanda* foi decidido com base no art. 13º, da CEDH[136] devido a ausência de procedimento administrativo que impediu o recorrente de impugnar a recusa do título de residência. Este caso passou a servir de paradigma, pois a partir dele o TEDH passou a condenar os Estados por não garantirem procedimentos justos em matéria de imigração e asilo.

4.5.1 Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Direito a uma Boa Administração

O direito geral a um procedimento justo é também protegido pelo direito da UE, tendo sido afirmado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia - TJUE que o mesmo se enquadra no princípio da efetividade, entendido no sentido de que as normas do direito nacional não devem tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União[137].

O art. 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - CDFUE garante a todas as pessoas o direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

Esse direito engloba o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente, o direito de acesso aos processos que se lhe refiram, e a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

Já o princípio da boa administração foi constituído como princípio geral reconhecido pelo direito da UE (Viana, 2013, p. 483). Tal direito garante, desde logo, que qualquer pessoa tenha a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista no decurso do procedimento administrativo e antes da adoção de *qualquer decisão suscetível de afetar*

[135] Dec. de 10/1/2012, G.R. c. Holanda, queixa n. 2251/07. Fonte: https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-108436 (Consultado em 03/05/2024).
[136] O Art. 13º, da CEDH refere-se ao Direito a um recurso efectivo e dispõe que: Qualquer pessoa cujos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção tiverem sido violados tem direito a recurso perante uma instância nacional, mesmo quando a violação tiver sido cometida por pessoas que atuem no exercício das suas funções oficiais. Fonte: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por (Consultado em 03/05/2024).
[137] Ac. de 05/11/2014, Mukarubega, proc. n.º C-166/13. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62013CA0166&qid=1707867516671 (Consultado em 03/05/2024).

desfavoravelmente os seus interesses[138]. Esse princípio revela-se de vital importância nos procedimentos de imigração.

Resulta da jurisprudência do TJUE o direito a ser ouvido antes de qualquer decisão que afete desfavoravelmente os interesses dos particulares, bem como o dever de ponderação dos vários interesses em presença.

No que toca às normas referentes aos imigrantes que ainda estão fora do espaço europeu serem consideradas um *ponto de fragilidade* das garantias procedimentais protegidas pelo direito da União Europeia (Brouwer, 2012), nesse contexto vincula-se às decisões administrativas dos Tribunais dos Estados-Membros.

A exemplo dos pedidos de visto, atualmente regulados pelo Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos)[139], este juntamente com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos - TEDH têm contribuído para limitar a discricionariedade dos Estados-Membros.

Seguindo nesta linha de reduzir os limites de discricionariedade, aponta-se as normas do Código de Fronteiras Schengen[140], que no seu art. 14.º, n.º 2 estabelece que a entrada só pode ser recusada por decisão fundamentada que indique as razões precisas da recusa e seja emanada pela autoridade competente nos termos do direito nacional.

Conjuga-se, mediante uma decisão do Conselho de 2004 foi adotado um procedimento, via formulário de preenchimento e de entrega obrigatória a todos os nacionais de países terceiros cuja entrada seja negada. A recusa da entrada devendo ser fundamentada num dos motivos taxativos nele expressamente previstos[141].

Outra imposição legal digna de nota, está prevista no art. 6.º do mesmo diploma Schengen, dispõe que os guardas fronteiriços devem respeitar a dignidade humana no exercício dos seus deveres. Por outro lado, qualquer medida tomada no exercício das suas funções deve ser proporcional.

Destaca-se que esta menção não se refere à necessidade de ponderação de eventuais direitos fundamentais do estrangeiro que possam ser afetados com a decisão, mas sim com a

---

[138] Ac. de 11/12/2014, Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques, Processo C-249/13. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0249&qid=1707868717325 (Consultado em 03/05/2024).

[139] Regulamento (CE) N.º 810/2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos).

[140] Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen).

[141] Decisão do Conselho 2004/574/CE, de 29 de abril de 2004. Os motivos em causa são os seguintes: a) falta de documento de viagem válido; b) documento de viagem falso / contrafeito / falsificado; c) falta de visto válido; d) visto falso / contrafeito / falsificado; e) falta de documentação válida comprovando a finalidade e as condições da estadia; f) insuficiência dos meios de subsistência para a estada, bem como para o regresso para o país de origem ou de trânsito; g) menção na lista de pessoas indicadas para efeito de não admissão (SIS ou registo nacional); h) perigo para a ordem pública, e segurança pública, segurança nacional ou às relações internacionais de um ou mais Estados-Membros da EU.

necessidade de proporcionalidade das medidas materiais. Portanto, por exemplo, deve ser evitado o recurso à força física e ainda deve ser vedada qualquer discriminação das pessoas por qualquer motivo.

Da jurisprudência Estrasburgo (TEDH) resulta que ainda que os atos normativos não prevejam expressamente obrigações procedimentais específicas, os princípios gerais do direito da União Europeia impõem a observância da justiça procedimental e, em geral, uma atuação administrativa transparente (Gil, 2019).

Assim, o procedimento administrativo estar vinculado ao princípio da boa administração, nosso entendimento é de que não obstante de haver previsão expressa, a fim de levar a cabo obrigações de informação e ponderação, as autoridades devem estar sujeitos a proceder audiência prévia dos visados, pois deste modo terão amplo conhecimento das razões pessoais que devem estar adstritas à decisão.

Tabela 3. Quadro Resumo

Aspecto Legal	Descrição
Procedimento Justo na UE	O direito a um procedimento justo é garantido pelo direito da UE, alinhado com o princípio da efetividade, assegurando que as normas nacionais não dificultem excessivamente o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União. O art. 41.º da CDFUE estipula o direito a um tratamento imparcial e equitativo, incluindo o direito a ser ouvido antes de tomar medidas que afetem desfavoravelmente, e a obrigação de fundamentar as decisões administrativas.
Princípio da Boa Administração	Reconhecido pelo direito da UE, garante o direito de expressar opiniões durante o procedimento administrativo, fundamental nos procedimentos de imigração. Este princípio implica que qualquer pessoa tenha a oportunidade de apresentar seu ponto de vista antes da adoção de decisões desfavoráveis aos seus interesses, contribuindo para garantir a transparência e a justiça procedimental.
Garantias Procedimentais	O direito a ser ouvido antes de tomar decisões desfavoráveis, a ponderação dos interesses em jogo, e a fundamentação das decisões são assegurados pela jurisprudência do TJUE, mesmo em casos envolvendo imigrantes fora do espaço europeu, reforçando a necessidade de limitar a discricionariedade dos Estados-Membros.
Regulamentação de Vistos	O Código de Vistos, juntamente com a jurisprudência do TEDH, tem limitado a discricionariedade dos Estados-Membros na gestão de pedidos de visto, reduzindo a arbitrariedade nas decisões.
Procedimento de Fronteiras Schengen	O Código de Fronteiras Schengen estabelece critérios para recusar entrada, exigindo uma decisão fundamentada e o respeito à dignidade humana e proporcionalidade por parte dos guardas fronteiriços, além de um procedimento de recusa de entrada com base em motivos específicos e a obrigação de evitar a discriminação.
Jurisprudência do TEDH	A jurisprudência do TEDH enfatiza a importância da observância dos princípios de justiça procedimental e transparência administrativa, mesmo na ausência de obrigações específicas nos atos normativos da UE, reforçando a necessidade de audiência prévia dos interessados para garantir uma decisão informada e fundamentada.

Nota: elaboração própria

4.6 O IMPACTO DA IMIGRAÇÃO NA FORMAÇÃO E IDENTIDADE DOS ESTADOS

Considerando o *migrante internacional* (imigrante) qualquer pessoa, seja homem, mulher ou criança que viva fora do seu país de nascimento. Apesar da proporção entre o número total de

migrantes internacionais e a população mundial ter se mantido estável nas últimas décadas (1960 a 2017), atualmente, os migrantes internacionais representam pouco mais de 3,3% da população mundial.

Conforme o Portal de Dados sobre Migração, de 1960 a 2017 a população mundial aumentou de 3 para 7,5 mil milhões (bilhões). Calcula-se que em 2017 existiam 258 milhões de migrantes internacionais em todo o mundo[142] e que em 2019 este número já alcançava 271 milhões (ONU, 2019).

Mais de 60% de todos os migrantes internacionais viviam na Ásia ou na Europa, destes 80 milhões de migrantes residiam na Ásia, em comparação com 78 milhões na Europa, 58 milhões na América do Norte, 25 Milhões na África, América Latina e Caribe 10 milhões e cerca de 8 milhões na Oceania.

Neste período estudado, os países que apresentam o maior número de migrantes internacionais foram Índia (17 Milhões) e México (13 Milhões), seguidos por Federação Russa (11 Milhões), China (10 Milhões), Bangladesh (7 Milhões), Síria (7 Milhões), Paquistão e Ucrânia (6 Milhões) cada.

Enquanto que de acordo com os dados coletados no âmbito do European Social Survey (ESS ERIC, 2023) aproximadamente um terço dos respondentes nos 27 países da União Europeia considera que a imigração não traz vantagens para a economia ou para a cultura, mesmo que 56% das pessoas entrevistadas manifestam abertura à imigração.

E em resposta a globalização econômica, pressão demográfica e ambiental, a investigação aponta que estima-se que o número de migrantes internacionais continue a crescer que em 2050, mais de 405 milhões de pessoas vivam num país diferente do seu país de origem, numa população mundial prevista de 9,7 mil milhões (bilhões).

Nesse sentido, a relevância da imigração para o Estado adquire um papel de destaque ao analisarmos o conceito de população, compreendido como o conjunto de indivíduos que residem em determinado território. A imigração, de fato, altera e reestrutura o conjunto de residentes no Estado em um dado momento, sujeitos à sua soberania.

Ao adotarmos a definição de *povo* conforme delineado no artigo 4º da Constituição portuguesa, isto é, abrangendo apenas os cidadãos nacionais, onde a cidadania portuguesa é o critério exclusivo para a definição constitucional de *povo*.

USC

[142] Estes números quantitativos e percentagens estão disponíveis no portal de dados sobre Migração. Fonte: https://www.migrationdataportal.org/ (Consultado em 03/05/2024).

Os movimentos imigratórios são impulsionados principalmente por motivos de ordem sociopolítica, econômica, ecológica e pelo aumento da violência comunitária global, muitas vezes resultante de intolerância étnica ou religiosa.

Salienta-se, especialmente, a motivação associada à disparidade econômica e de oportunidades entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento, o que estimula a circulação de mão-de-obra entre países, regiões e continentes.

Considerando que o direito de imigração desempenha um papel de relevo na formação da população, que posteriormente compõe o povo. Nessa perspectiva, todos os residentes devem ser considerados potenciais cidadãos.

Assim, torna-se inegável que o direito de imigração cada vez mais atua como o principal critério inicial para determinar a pertença a uma comunidade específica.

A influência da imigração quer na população quer, mediatamente, no povo, está intimamente ligada à questão da identidade da comunidade que o Estado pretende formar ou preservar.

Nesse sentido, Elspeth Guild entende que a categorização e divisão dos indivíduos em cidadãos e não cidadãos é um aspecto central da identidade do Estado, através da delimitação das fronteiras e da população (Guild, 2004, p. 237).

Como se nota, as imigrações contemporâneas não estão confinadas a países pertencentes ao mesmo horizonte cultural, e já não são tendencialmente temporárias como ocorria até meados do século XX (Orgad, 2009, p. 719)

Em razão desses novos fluxos imigratórios, os Estados têm manifestado preocupação em salvaguardar sua identidade. Isso os leva a buscar a preservação da autonomia, por exemplo, no estabelecimento do conceito de família que deve prevalecer na sociedade e, consequentemente, na definição das normas relacionadas à reunificação familiar.

Por outro viés, não renunciam à sua prerrogativa discricionária para terem margem de favorecimento à imigração proveniente de determinados países com os quais mantêm laços históricos e culturais privilegiados. De fato, como se vê, a imigração muda a própria configuração da sociedade, principalmente face ao tipo de imigração contemporânea, mais duradoura e que tem demonstrado a tendência para se converter em imigração definitiva (Toner, 2007).

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4.6.1 Desafios e limitações do Pacto para as Migrações e Asilo na União Europeia

A escalada das crises humanitárias, especialmente evidenciada pela guerra na Síria[143] que desencadeou um fluxo significativo de refugiados, tem desafiado não apenas a capacidade de resposta da UE, mas também suas estruturas políticas e sociais.

Neste contexto, surge o "Pacto para as Migrações e Asilo", cuja versão mais atual está em aprovação pelo Parlamento Europeu. Contudo, apesar das expectativas, o pacto está longe de oferecer uma solução definitiva para a complexa problemática migratória que tem reconfigurado o cenário europeu.

O conceito do Pacto para as Migrações e Asilo começou a ganhar relevância no contexto europeu por volta de 2015/2016, durante o auge da crise na Síria, uma tragédia humanitária que gerou mais de 65 milhões de refugiados e deslocados, desencadeando uma das maiores crises migratórias do século. Diante dessa situação alarmante, a necessidade de uma abordagem unificada e coordenada por parte da UE tornou-se imperativa.

O pacto em questão representa uma tentativa de fornecer diretrizes comuns para lidar com a migração e o asilo dentro da UE, abordando questões como distribuição de responsabilidades entre os Estados-membros, procedimentos de asilo, retorno de migrantes irregulares, entre outros aspectos cruciais. No entanto, é importante reconhecer que o pacto enfrenta diversos desafios que dificultam sua efetiva implementação e capacidade de resolver a crise migratória de forma abrangente.

Um dos principais desafios reside na divergência de interesses e posicionamentos entre os Estados-membros da UE. A questão da migração frequentemente suscita debates acalorados e divisões políticas, com alguns países adotando políticas mais restritivas e outros defendendo uma abordagem mais solidária e inclusiva. Essa falta de coesão compromete a capacidade da UE de agir de forma unificada e eficaz na gestão das migrações.

Além disso, o pacto enfrenta críticas relacionadas à sua abordagem centrada na segurança e no controle de fronteiras, em detrimento dos direitos humanos e da proteção dos migrantes mais vulneráveis. A priorização da dissuasão e do retorno de migrantes irregulares pode resultar

[143] A guerra na Síria, que começou em 2011 como parte da Primavera Árabe, desencadeou uma das maiores crises humanitárias e de deslocamento da atualidade. O conflito envolveu o governo sírio, grupos rebeldes, extremistas islâmicos e intervenções estrangeiras, resultando em um cenário de violência generalizada, atrocidades e destruição de infraestrutura. Milhões de sírios foram forçados a fugir de suas casas, buscando refúgio em países vizinhos e além, principalmente na Europa. Essa onda migratória surpreendeu os países receptores que não estavam preparados para prestar auxílio, desencadeando debates políticos, sociais e humanitários sobre questões como segurança, integração, direitos humanos e políticas de imigração. A crise síria evidenciou a necessidade de uma resposta coordenada e solidária da comunidade internacional para lidar com os desafios do deslocamento forçado e proteger os direitos e dignidade dos refugiados. Fonte: https://unric.org/pt/siria-um-conflito-tragico-sem-fim-a-vista/ (Consultado em 03/05/2024).

em violações dos direitos fundamentais e humanitários, levantando preocupações éticas e jurídicas.

Por fim, é importante ressaltar que o Pacto para as Migrações e Asilo não aborda as causas profundas da migração, como conflitos armados, pobreza, desigualdade e mudanças climáticas. Enquanto esses fatores subjacentes persistirem, é improvável que o pacto seja capaz de resolver de forma duradoura a crise migratória na Europa.

Em suma, o Pacto para as Migrações e Asilo representa um passo importante na busca por uma resposta coordenada e coesa da União Europeia diante do desafio migratório. No entanto, suas limitações e desafios significativos destacam a necessidade de uma abordagem mais abrangente e holística, que leve em consideração não apenas as preocupações de segurança e controle de fronteiras, mas também os direitos humanos, a solidariedade internacional e a abordagem das causas profundas da migração.

4.6.2 Crise humanitária nas rotas migratórias globais: um alerta para a necessidade de ação coordenada

Enquanto as opções para uma imigração segura e regular permanecem limitadas, centenas de milhares de pessoas tentam migrar anualmente ao longo de rotas irregulares, enfrentando condições perigosas. Mais da metade das mortes ocorreram por afogamento, 9% por acidentes de trânsito e 7% por violência.

O ano de 2023 foi marcado por um trágico aumento de 20% no número de mortes em rotas migratórias em comparação com o ano de 2022, totalizando 8.565 indivíduos perdendo suas vidas em diversas rotas migratórias em todo o mundo, conforme relatórios compilados pelo Projeto Migrantes Desaparecidos da Organização Internacional para as Migrações[144].

No período entre 2014 a 2023, os números oficiais de imigrantes que morreram durante a viagem remontam a mais de 63.000 pessoas. Este número certamente é bem maior, pois nem todos os óbitos são devidamente registrados, vez que existem rotas migratórias em regiões inóspitas, por exemplo a que atravessa a região do deserto do Saara.

[144] Fonte: https://www.iom.int/es/news/el-ano-mas-letal-del-que-se-tenga-registro-con-casi-8600-muertes-de-personas-migrantes-en-2023 (Consultado em 03/05/2024).

Tabela 4. Número de mortes em rotas migratórias durante o período de 2014 a 2023 (OIM, 2023)

Ano	Mortes	Afogamentos	Acidentes de Trânsito	Violência
2014	5548	2790 (50.3%)	499 (9.0%)	388 (7.0%)
2015	6750	3375 (50.0%)	608 (9.0%)	472 (7.0%)
2016	8084	4042 (50.0%)	727 (9.0%)	566 (7.0%)
2017	6290	3145 (50.0%)	566 (9.0%)	440 (7.0%)
2018	5008	2504 (50.0%)	451 (9.0%)	351 (7.0%)
2019	5318	2659 (50.0%)	479 (9.0%)	372 (7.0%)
2020	4302	2151 (50.0%)	387 (9.0%)	301 (7.0%)
2021	6201	3100 (50.0%)	558 (9.0%)	434 (7.0%)
2022	7141	3570 (50.0%)	643 (9.0%)	500 (7.0%)
2023	8565	4282 (50.0%)	770 (9.0%)	600 (7.0%)

Nota: elaboração própria a partir dos dados obtidos em OIM (2023)

Esta tendência indica uma falha sistemática em garantir a segurança dos imigrantes durante suas jornadas, cujo o propósito é a busca por segurança, oportunidades econômicas e proteção de direitos fundamentais continua a impulsionar milhares de pessoas a arriscarem suas vidas em jornadas perigosas e muitas vezes desesperadas.

Conforme os dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2023), a travessia do Mediterrâneo permanece como a rota migratória mais letal, registrando um total de pelo menos 3.129 mortes e desaparecimentos somente em 2023.

Além disso, sublinha-se um aumento sem precedentes no número de imigrantes falecidos na África (1.866) e na Ásia (2.138). Em África, a maioria dessas mortes ocorreu no deserto do Saara e na rota marítima em direção às Ilhas Canárias. Na Ásia, as mortes foram principalmente de refugiados Rohingya e afegãos que fugiram de seus países de origem.

Os dados da OIM destacam a urgência de uma abordagem coordenada para enfrentar os desafios associados às mortes em rotas migratórias globais. Ao reconhecer a complexidade e a gravidade do problema, os governos, organizações internacionais e demais atores relevantes são desafiados a intensificar seus esforços para prevenir futuras perdas de vidas e garantir o respeito aos direitos e dignidade de todos os imigrantes.

A verdadeira resolução da crise migratória exigirá um compromisso renovado com os valores fundamentais da UE e uma abordagem colaborativa e multissetorial que envolva governos, organizações internacionais, sociedade civil e comunidade global como um todo.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4.7 CONTRIBUTOS DOS IMIGRANTES PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE ABRANGENTE

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2021) cerca de 2/3 dos imigrantes fazem parte da força de trabalho, e 3 em cada 4 trabalham no setor dos serviços. Em 2019 o registro em Portugal (71%) foi semelhante ao apurado para a União Europeia (71,6%), sendo mais elevado na Espanha (75,5%), mais 3,9 p.p. que na UE (71,6%).

O novo relatório da OIT intitulado Estimativas Globais sobre Trabalhadores Migrantes - Resultados e Metodologia (*Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology*[145]) mostra que, em 2019, os(as) trabalhadores(as) imigrantes representavam cerca de 5% da força de trabalho global, tornando-os parte integrante da economia mundial.

Um estudo realizado pela equipe do economista Hippolyte d´Albis, da Escola de Economia de Paris, avaliou os fluxos migratórios para a Europa ocorridos de 1985 a 2015 e concluiu que essas diásporas causam um efeito positivo na economia do continente, apesar destas deslocações humanas não serem vistas com bons olhos por parte da população de muitos países europeus.

Os resultados da pesquisa sugerem que a alegada crise migratória experimentada pela Europa não é suscetível de produzir uma crise econômica, mas pode antes ser uma oportunidade econômica. Os pesquisadores não desconsideram que os grandes fluxos de requerentes de asilo para a Europa impõem obstáculos políticos, para os países de acolhimento como no que diz respeito à coordenação europeia das políticas nacionais. Mas concordam que tais barreiras poderão ser mais facilmente superadas com um maior esforço político e diplomático do que prejuízos no âmbito econômico (D'Albis, Boubtane & Coulibaly, 2018, p.5).

No novo país de residência, em situações de plena integração, os imigrantes absorvem novos conhecimentos e competências que somadas ao seu percurso profissional e de vida, constituem um ativo real de mão de obra que quando bem aproveitada é uma mais valia ao desenvolvimento socioeconômico do país de acolhimento.

Não é complicado de concordar dos os resultados alcançados pela pesquisa da equipe do economista francês, que os imigrantes contribuem para enriquecimento das economias e das sociedades dos países onde residem. Trazem uma maior diversidade cultural e de ideias, contribuem para o desenvolvimento do capital humano e para a execução de serviços básicos e

[145] Relatório Estimativas Globais sobre Trabalhadores Migrantes - Resultados e Metodologia. Fonte: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_808935/lang--pt/index.htm (Consultado em 03/05/2024).

essenciais carentes de mão de obra local, além de aliviar a pressão sobre os sistemas de proteção social em países com populações envelhecidas.

No mais recente relatório da OIT revela um aumento global no número de trabalhadores imigrantes, passando de 164 milhões para 169 milhões entre 2017 e 2019. Isso representa um aumento de 3% (OIT, 2021).

A proporção de jovens trabalhadores imigrantes (16-24 anos) também aumentou em quase 2%, chegando a 16,8 milhões em 2019. Sendo provável que este aumento esteja relacionado às altas taxas de desemprego juvenil em muitos países em desenvolvimento.

O relatório aponta que a maioria dos trabalhadores imigrantes está concentrada em países de alta renda, da Europa, Ásia Central e Américas abrigando a maior parte deles. E que esta maioria dos(as) trabalhadores(as) migrantes (86,5%) é formada por adultos em idade ativa (entre 25 e 64 anos). E que estes contribuem mais em termos de impostos e contribuições sociais nos países de acolhimento, do que recebem em benefícios.

É sabido que a vasta maioria dos imigrantes não saem do seu país de origem com o propósito de passar a depender dos sistemas de proteção social, mas sim com o objetivo de procurar melhorar a vida das suas famílias e ter a chance de recomeçar a sua vida profissional.

Está comprovado que no contexto mundial, os imigrantes contribuem mais em termos de impostos e contribuições sociais, visto que são condições para estarem "legalizados" no país de acolhimento e que não lideram os rankings dos favorecidos por receberem benefícios do Estado.

Porém, muitos trabalhadores e trabalhadoras imigrantes, frequentemente, ocupam empregos temporários, informais ou desprotegidos, expondo-os a um maior risco de insegurança, demissões e deterioração das condições de trabalho.

A crise da COVID-19 acentuou essas vulnerabilidades para os trabalhadores imigrantes, uma vez que estão sobre representados em empregos mal remunerados e pouco qualificados e têm acesso limitado à proteção social e menos oportunidades de acesso a serviços de apoio.

Do relatório da OIT, extrai-se que dos 169 milhões de trabalhadores(as) imigrantes, 63,8 milhões (37,7%) vivem na Europa e na Ásia Central. Outros 43,3 milhões (25,6%) vivem nas Américas (OIT, 2021).

Consequentemente, a Europa, a Ásia Central e as Américas, juntas, abrigam 63,3% de todas as pessoas trabalhadoras imigrantes. Conclui-se que mais de dois terços das trabalhadoras e dos trabalhadores imigrantes estão concentrados em países de alta renda.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

As regiões dos Estados Árabes e da Ásia-Pacífico recebem, cada uma, cerca de 24 milhões de trabalhadores(as) imigrantes, representando um total de 28,5% de todas as pessoas trabalhadoras imigrantes. Na África, vivem 13,7 milhões de trabalhadores(as) imigrantes, o que representa 8,1% do total.

Quanto ao gênero, há um predomínio de homens - 99 milhões, enquanto 70 milhões são mulheres trabalhadoras imigrantes.

Merece destaque os obstáculos socioeconômicos enfrentados pelas mulheres imigrantes trabalhadoras[146], estas mais propensas a migrar como membros acompanhantes da família por outras razões que não a de procurar trabalho. Elas sofrem maior discriminação de gênero no emprego e carecem de redes, tornando difícil conciliar trabalho e vida familiar em um país estrangeiro.

Em inúmeras regiões do globo, os trabalhadores imigrantes respondem por uma parcela importante da força de trabalho, fazendo contribuições para as sociedades e economias dos países de destino e atuando em empregos essenciais em setores críticos como saúde, transporte, serviços, agricultura e processamento de alimentos.

Nesse sentido, a importância dos imigrantes no mercado de trabalho reflete-se nas atividades que exigem elevados níveis de qualificação (saúde ou novas tecnologias), como em profissões com baixos níveis de instrução como (agricultura, manutenção, conservação e limpeza).

Destaca-se ainda que em muitos países em desenvolvimento, as posições de topo em universidades, empresas e organismos governamentais são ocupadas por pessoas que estudaram ou trabalharam no exterior.

Ainda, conforme os números apontados pela OIT, que se concentra no período de 2017 a 2019, 66,2% dos(as) trabalhadores(as) imigrantes estão no setor de serviços, 26,7% na indústria e 7,1% na agricultura.

No entanto, persistem diferenças de gênero importantes entre um setor e outro: as trabalhadoras imigrantes estão principalmente representadas nos serviços, o que pode ser

[146] A salvaguarda dos direitos das mulheres migrantes recebeu apoio oficial de mais de 430 representantes durante a realização da Conferência Internacional sobre Gênero, Migração e Desenvolvimento, sediada em Manila nos dias 25 e 26 de setembro de 2008. O "Apelo de Manila" foi adotado por representantes governamentais de 36 nações, bem como por sindicatos, entidades patronais, setor privado, organizações da sociedade civil, grupos religiosos e femininos, instituições acadêmicas e organizações internacionais distribuídas pelos cinco continentes. Este apelo ressalta a relevância de capitalizar as oportunidades e promover os direitos das mulheres migrantes que trabalham, assim como os direitos de suas famílias. Fonte: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-manila/documents/meetingdocument/wcms_124730.pdf (Consultado em 03/05/2024).

explicado em parte pela crescente demanda por cuidadores, como no setor da saúde e no trabalho doméstico. Os trabalhadores imigrantes estão mais representados na indústria.

Neste cenário, desde a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento de 1994, a temática das imigrações internacionais e sua relação com o desenvolvimento tem sido destaque na agenda da comunidade internacional.

4.7.1 Benefícios de programas de regularização dos trabalhadores (as) imigrantes

O relatório de 2007 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa referia que, numa estimativa moderada, haveria 5,5 milhões de imigrantes irregulares a viver na União Europeia, existindo outros 8 milhões de imigrantes irregulares na Rússia.

Este documento afirma que sistemas de regularização bem geridos são opções válidas para os mercados de trabalho. Os trabalhadores e trabalhadoras imigrantes que conseguem obter um estatuto legal podem escapar às situações abusivas e de exploração.

O principal argumento econômico a favor dos regimes de regularização é a necessidade de reduzir a dimensão da economia subterrânea e de aumentar as contribuições fiscais e da segurança social.

E em termos de segurança e de assistência, os sistemas de regularização podem ser uma boa forma de obter um retrato realista do total da população estrangeira. Administrativamente, podem assim ser adquiridos dados susceptíveis de corrigir e ajudar na reformulação dos programas e políticas (Council of Europe, 2007).

A OIT recomenda a adoção de uma série de medidas pelos governos e organizações de empregadores e de trabalhadores nos países de origem, de trânsito e de acolhimento, com o objetivo de aumentar a proteção e não discriminação das mulheres e dos homens imigrantes dando-lhes os mesmos direitos, igualdade de tratamento e de oportunidadegs. Portanto, a OIT passa a trabalhar uma lista não exaustiva de orientações nesse sentido (OIT, 2008).[147]

[147] Apenas a título de exemplificação, destacamos as seguintes iniciativas que guardam uma certa distância entre a teoria e a sua prática efetiva, são elas: • Garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento entre trabalhadores nacionais e trabalhadores migrantes, tanto para as mulheres como para os homens. • Regular os fluxos migratórios negociando e assinando acordos bilaterais na área laboral entre os países de origem e de destino. • Promover a regulação do emprego dos trabalhadores migrantes através de Modelos de Contratos de Emprego no estrangeiro na língua do/a trabalhador/a migrante, que indiquem as condições de emprego e, em especial, a remuneração oferecida ao migrante e introduzam um sistema de supervisão de contratos. • Negociar e assinar acordos bilaterais de segurança social a fim de assegurar a manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição em matéria de segurança social. Fonte: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_729069.pdf (Consultado em 03/05/2024).

Em consonância com com as recomendações da OIT sobre o trabalho imigrante, está a Agenda Global de Desenvolvimento - Agenda 2030, aprovada por unanimidade por 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (United Nations, 2015).

As imigrações estão presentes e interligam-se com aspectos vitais da Agenda Global de Desenvolvimento, que define especificamente como meta *facilitar a migração e a mobilidade das pessoas de forma ordenada, segura, regular e responsável, inclusive através da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas* (Agenda 2030, meta ODS 10 – Reduzir desigualdades) (United Nations, 2015).

4.8 POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS DE INTEGRAÇÃO DO IMIGRANTE NA COMUNIDADE LOCAL

Esta parte pretende abordar a temática das políticas públicas que oferecem resposta à necessidade de se encontrar formas que facilitem ou contribuam para a integração dos imigrantes e a finalidade é estudar a mediação comunitária como um meio para esta intervenção, de prevenção ou de apresentação de soluções duradouras às situações de conflito intercultural.

Iniciamos este percurso por expor nosso entendimento de que a chegada e permanência num país de acolhimento consiste numa relação bilateral, pois implica não apenas àquele que está de chegada, mas também à quem acolhe.

Neste sentido, é importante que as ações públicas a serem adotadas tenham em conta esta bilateralidade e sejam capazes de trabalhar com as diferentes partes envolvidas. Acredita-se que a mediação e, especificamente, a mediação comunitária intercultural, quando bem trabalhada como política pública, tenha a capacidade de revelar-se como uma solução eficaz no trato preventivo e quando diante do conflito instalado.

Tradicionalmente a mediação é difundida como um meio de resolução de litígios. Entretanto, é importante realçar sua relevância em oferecer espaço para o diálogo entre as partes - quem chega e quem recebe - de modo a criar uma primeira aproximação e evitar que os conflitos cheguem a surgir. Tal característica tem sido valorizada pela doutrina mais moderna, ao creditar que através da mediação encontra-se um *novo modo de regulação social* (Bonafé-Schmitt, 2009, p. 16)

Mesmo quando estimulada pelo país acolhedor, a presença do imigrante acarreta estranhamento por parte da comunidade receptora. (Bauman, 1999; Ramos, 2010, 2014).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

De início, surge um sentimento de disputa, e a medida que o imigrante se manifesta através do seu idioma, seu sotaque, sua gastronomia, suas roupas típicas, seus traços fenótipos e sua religião, produz sensações perturbadoras e ameaçadoras aos mecanismos tradicionais e culturais da relação de pertencimento presentes no local de acolhimento. Deste modo, para Ennes e Marcon (2014, p. 12) o imigrante e a imigração têm sido vistos como elementos desestabilizadores da coesão social e dos Estados Nacionais.

Com o mundo cada vez mais globalizado, a administração pública tem sob o seu encargo, o grande desafio, de fazer a gestão da diversidade. Nesse sentido, apoiado no interculturalismo (Dietz, 2007; Giménez, 2003) busca-se criar políticas e ações públicas de modo transversal em vários setores da administração pública, de forma a incentivar uma nova perspectiva e práticas culturais inovadoras que sejam capazes de não apenas incentivar o convívio distante entre os diferentes, mas estimular o intercâmbio e a partilha recíproca de aprendizagem (Ennes, 2014).

De acordo com o último Relatório publicado pela ONU, em 2019 havia mais de 271 milhões de imigrantes em todo o mundo (ONU, 2019). Extrai-se do mesmo relatório que já há uma década que persiste um amplo crescimento dos números do fluxo imigratório internacional.

Portugal e Espanha permanecem entre os principais destinos europeus de imigrantes, o que tem feito crescer o número de imigrantes em relação à população nativa.

Conforme o último Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo - RIFA (SEF, 2022), em Portugal verificou-se, pelo sétimo ano consecutivo, um acréscimo da população estrangeira residente, com um aumento de 11,9% face a 2021, totalizando 781.915 cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência em 2022.

E na Espanha, por sua vez, a percentagem de imigrantes em relação a população saltou de total de 4,1% em 2022, para 13,1%, em 2023. Desse modo, aponta para um aumento significativo de imigrantes que passaram a integrar a comunidade local espanhola.

O crescente fluxo imigratório está relacionado a um período de crescimento econômico na Europa. Nomeadamente em Portugal, a imigração está associada à uma escassez de mão de obra para atividades econômicas cuja ocupação tipicamente menos exigente do ponto de vista qualificacional, como a da construção civil para homens e limpeza e serviços domésticos para as mulheres.

Portugal é não só um dos que apresenta uma maior incidência de contratos precários, mas que regista níveis mais elevados de contratação não permanente involuntária (Cantante, 2018, p.5).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Os grupos mais representativas de imigrantes residentes em Portugal, segundo o RIFA 2022 (SEF, 2022)[148], são oriundos do Brasil 30,7% (valor mais elevado desde 2012), Cabo Verde 4,7%, Reino Unido 5,8%, Índia 4,5% e Itália 4,4%. Enquanto que na Espanha os grupos mais representativos de imigrantes são compostos por Romênia 18,89%, Marrocos 14,23%, Reino Unido 6,34% e Itália 5,87% e China 3,97% (INE, 2023b)[149].

4.8.1 Interconexões entre 'efeito chamada' e proteção dos direitos humanos: desafios e perspectivas na imigração moderna

No complexo panorama da imigração contemporânea, temas como tráfico de pessoas e auxílio à imigração ilegal despertam atenção para dinâmicas desafiadoras e interligadas. Atraídos por promessas de oportunidades ou escapando de situações adversas, indivíduos embarcam em jornadas que, muitas vezes, culminam em cenários de exploração ou irregularidade legal.

O tráfico de pessoas, permeado por redes criminosas, perpetua um cenário alarmante em que indivíduos são submetidos a condições de servidão e exploração após serem iludidos com perspectivas de emprego ou melhores condições de vida.

Em contrapartida, o auxílio à imigração ilegal, embora não resulte em situações de servidão, coloca os imigrantes em situação irregular, mesmo possibilitando liberdade de movimento e trabalho.

Alterações na legislação podem influenciar o fenômeno do auxílio à imigração ilegal, mas o tráfico humano persiste enquanto existir demanda por mão de obra e indivíduos dispostos a explorar essa vulnerabilidade. Esta situação, lamentavelmente, ecoa a escravidão nos tempos modernos.

Para além de influenciar o fenômeno do auxilio à imigração ilegal, as alterações legislativas também são responsáveis por mais dois elementos fundamentais, o *efeito chamada* e o efetivo gozo dos direitos humanos, surgem como elementos chaves na imigração contemporânea.

O *efeito chamada* é caracterizado por despertar a atração exercida por nações que oferecem condições e oportunidades atraentes para imigrantes em busca de uma vida digna. Por outro

[148] Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo - 2022 do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF. Fonte: https://www.sef.pt/pt/Documents/RIFA2022%20vF2a.pdf (Consultado em 03/05/2024).
[149] Extranjeros residentes en España. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Fonte: https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=59011) (Consultado em 03/05/2024).

lado, o efetivo gozo dos direitos humanos está intrinsecamente ligado à capacidade real dos imigrantes de usufruírem de seus direitos no país de destino.

A discrepância entre esses dois elementos frequentemente coloca os imigrantes em uma situação de desafio, uma vez que a atração inicial não garante, necessariamente, a fruição efetiva dos direitos prometidos. Isso é agravado por políticas imigratórias restritivas, xenofobia e dificuldades de acesso a serviços essenciais.

Neste contexto, torna-se imperativo que os países receptores não apenas formalizem o reconhecimento dos direitos dos imigrantes, mas também criem condições tangíveis para que possam exercê-los sem discriminação ou obstáculos.

Portanto, resta evidente a importância da cooperação internacional na abordagem das raízes estruturais da imigração forçada, incluindo conflitos, pobreza e violações dos direitos humanos. Ao enfrentar esses desafios, os esforços conjuntos entre países e organizações internacionais podem fornecer uma resposta humanitária mais robusta e eficaz às necessidades dos imigrantes. Ao abordar as causas subjacentes da migração forçada, é possível criar condições que permitam aos indivíduos viver com dignidade e segurança em seus países de origem, reduzindo assim a pressão sobre os sistemas de imigração e assegurando uma imigração mais segura e ordenada para aqueles que optam por se deslocar.

4.9 Análise comparativa do acesso aos direitos fundamentais e desafios imigratórios na Espanha e Portugal

O estudo das políticas de imigração e integração na Espanha e Portugal, revela uma intersecção complexa entre princípios constitucionais, desafios demográficos e estratégias de gestão migratória.

Ambos os países compartilham uma estrutura constitucional que enfatiza a proteção dos direitos fundamentais dos imigrantes, ancorada em princípios como a dignidade da pessoa humana, universalidade, igualdade e equiperação. Esses princípios não apenas refletem os compromissos internacionais assumidos por essas nações, mas também moldam suas abordagens para lidar com questões relacionadas à imigração forçada e à integração de migrantes.

No entanto, apesar dessa base constitucional comum, Espanha e Portugal enfrentam desafios demográficos distintos, marcados por baixas taxas de natalidade, imigração interna e externa, e o envelhecimento da população em algumas regiões. Esses vazios demográficos têm

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

implicações significativas para o desenvolvimento econômico, a coesão social e a sustentabilidade dos sistemas de seguridade social.

Diante desse contexto, políticas e estratégias de integração de imigrantes merecem ser estudadas. Tanto em Portugal quanto na Espanha, os esforços governamentais buscam criar mecanismos legais, programas de integração e políticas públicas que facilitem a inclusão dos migrantes e refugiados na sociedade e na economia. A mediação intercultural emerge como uma ferramenta promissora nesse sentido, promovendo o diálogo, a compreensão mútua e a participação plena dos imigrantes nas comunidades de acolhimento.

Esta parte do trabalho busca explorar essas dinâmicas, comparando as abordagens de Espanha e Portugal em relação à imigração forçada, fragilidade demográfica e integração de migrantes.

Ao examinar as políticas, práticas e desafios enfrentados por esses países, buscamos identificar lições aprendidas, melhores práticas e áreas de oportunidade para aprimorar a resposta humanitária e eficaz aos desafios da imigração contemporânea.

4.9.1 Proteção Constitucional dos Direitos dos Estrangeiros na Espanha e em Portugal: Uma Análise Comparativa

A proteção constitucional dos direitos dos estrangeiros na Espanha é um tema de grande importância no contexto jurídico e político do país. Historicamente, a Espanha passou por diferentes fases em relação à legislação e à proteção dos direitos dos estrangeiros, marcadas por mudanças políticas, sociais e legais (Arango *et al.*, 2015).

O percurso histórico da legislação e proteção dos direitos dos estrangeiros na Espanha teve seu início com o Regime franquista (1939-1975), durante o regime de Francisco Franco, houve uma política restritiva em relação aos estrangeiros. As leis eram mais rígidas e discriminatórias, limitando a entrada e permanência de estrangeiros no país, nomeadamente para aqueles com diferentes origens políticas ou ideológicas.

Com a morte de Francisco Franco e o estabelecimento da democracia na Espanha Transição para a democracia (1975-1982) - houve uma mudança significativa nas políticas de imigração. A Constituição de 1978 marcou uma transição para um sistema mais inclusivo, enfatizando os direitos fundamentais para todos, independentemente da nacionalidade.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

No contexto avanço no reconhecimento dos direitos dos estrangeiros na Espanha, o ano de 1985 foi marcado pela promulgação da Lei Orgânica 7/1985 sobre Direitos e Liberdades dos Estrangeiros na Espanha.

Este diploma introduziu categorias específicas de residência para estrangeiros, além de estabelecer direitos abrangentes de proteção social para esse grupo. De igual modo, a lei definiu as condições necessárias para a obtenção e manutenção da residência legal no país, estabelecendo parâmetros claros para a permanência dos estrangeiros em território espanhol.

A Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, conhecida como Lei de Imigração de 2000, procurou ampliar os direitos dos imigrantes, simplificar os processos de regularização e fortalecer as garantias legais para os direitos trabalhistas e sociais dos estrangeiros residentes na Espanha.

Desde então, a legislação sobre imigração sofreu várias atualizações para se adaptar às mudanças sociais e demandas atuais. Por exemplo, em 2009, a Lei Orgânica 2/2009 introduziu novos mecanismos para facilitar a permanência e a residência de imigrantes em situação regular, promovendo a igualdade de direitos e oportunidades para todos os residentes estrangeiros na Espanha.

No contexto constitucional espanhol, em seus artigos 13 a 31, encontra-se previsto os direitos e liberdades fundamentais, garantindo princípios como a igualdade perante a lei, a liberdade de expressão, o direito à vida, à integridade física e moral, entre outros direitos básicos aplicáveis a todos os indivíduos, independentemente de sua nacionalidade.

O artigo 13 da Constituição Espanhola destaca o princípio da igualdade perante a lei, afirmando que os estrangeiros gozarão dos direitos reconhecidos na Constituição e nas leis, em termos idênticos aos espanhóis, exceto nos casos previstos pela lei.

O Tribunal Constitucional espanhol tem se manifestado sobre a aplicação do princípio da igualdade aos estrangeiros. Na decisão n.º 107/1984 (STC 107/1984, de 23 de novembro) foi mencionado que, embora o art. 14.º da Constituição (que consagra o princípio da igualdade) se refira exclusivamente aos espanhois, e não haja qualquer artigo que estenda essa igualdade aos estrangeiros, não se pode concluir que os estrangeiros estão excluídos desse princípio (Gil, 2019).

O Tribunal analisou vários casos nesse contexto, mas na maioria deles, não considerou que a diferença de tratamento se baseasse unicamente na nacionalidade do recorrente. Uma decisão significativa nesse contexto foi a Decisão n.º 137/2000, onde o Tribunal afirmou explicitamente

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

que, embora o art. 14.º estabeleça que os espanhóis são "iguais perante a lei", a Constituição garante a todas as pessoas todos os direitos fundamentais à dignidade humana, incluindo o direito a não ser discriminado.

Acontece que a jurisprudência constitucional da Espanha para determinar se há legitimidade constitucional para estabelecer diferenças na titularidade de direitos entre nacionais e estrangeiros. O tribunal emprega uma série de categorias próprias e específica para estabelecer os limites ao exercício dos direitos fundamentais dos estrangeiros (Batarrita & Fernández, 2016, p. 12)

O critério para limitação de direitos fundamentais é sedimentado restrição do seu alcance, condicionado no atendimento de um conjunto básico de critérios de controle. Este conjunto é composto por três pressupostos: a limitação deve estar prevista legalmente; deve buscar um fim constitucionalmente legítimo e deve obedecer ao princípio da proporcionalidade.

Este último, por sua vez, exige a verificação de três requisitos em ordem: primeiro, que a medida restritiva seja adequada para alcançar os objetivos que persegue; segundo, que seja necessária, ou seja, que não exista outra medida menos restritiva disponível; e terceiro, que seja proporcional no sentido de equilibrar a restrição dos princípios e direitos constitucionais afetados com a satisfação dos fins perseguidos pelo legislador. Essa doutrina encontra-se presente em decisões como a STC 60/2010.

O Tribunal Constitucional estabeleceu uma classificação prévia dos direitos fundamentais com base na titularidade dos mesmos, dividindo-os em três categorias distintas STC 107/1984. Primeiramente, há os direitos aos quais os estrangeiros não têm acesso em nenhuma circunstância devido à própria disposição da Constituição, como o direito de voto em eleições nacionais e regionais. Em seguida, existem os direitos aplicáveis a todas as pessoas, incluindo estrangeiros, em condições equiparáveis às dos cidadãos espanhóis, sendo estes direitos intimamente ligados à dignidade humana. Por fim, há os direitos cuja titularidade por estrangeiros pode ser limitada com base na ausência de cidadania, desde que essa limitação esteja prevista em tratados ou na lei (Batarrita & Fernández, 2016, p.13)

Na esfera do direito administrativo, essa determinação não apenas ampliou o âmbito da titularidade do direito à igualdade, mas também indicou a natureza flexível das cláusulas de proibição de discriminação, permitindo a inclusão da nacionalidade como base para discriminação.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ressalta-se que, apesar de o artigo 14 não explicitar expressamente um direito fundamental do estrangeiro a ser tratado de forma equitativa em relação ao nacional, uma interpretação sistemática da Constituição demanda um fundamento objetivo e razoável para justificar ou manter diferenças de tratamento com base na nacionalidade em relação aos direitos desfrutados por ambos.

A questão do reconhecimento dos direitos fundamentais aos imigrantes em situação irregular foi objeto de debate no Tribunal Constitucional espanhol. Ao contrário da Constituição portuguesa, a equivalente espanhola delega ao legislador ou aos tratados internacionais a definição dos direitos dos estrangeiros nos seguintes termos: *[l]os extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley*. Entretanto, essa redação não impediu que o Tribunal Constitucional considerasse que certos direitos deveriam ser diretamente reconhecidos a estrangeiros, mesmo em situação irregular.

Ao enfatizar a interligação essencial entre alguns direitos e a dignidade da pessoa humana, o Tribunal afastou a exigência de condicionar o exercício desses direitos ao estatuto legal das pessoas. O princípio fundamental nesse contexto foi estabelecido na Decisão n.º 107/84 (STC 107/1984, de 23 de novembro), na qual o Tribunal afirmou que os direitos fundamentais dos estrangeiros em situação irregular pertencem à pessoa como ser humano, e não apenas ao cidadão. Tais direitos são considerados *essenciais para assegurar a dignidade humana*.

Com base nessa interpretação, o Tribunal conclui que, para os direitos pertencentes a esse grupo, o legislador tem permissão para não considerar a nacionalidade ou a cidadania do titular como um fator relevante para regular o exercício desses direitos. Essa abordagem sugere que, em relação a esses direitos, a legislação pode ser mais flexível e adaptada às necessidades específicas, independentemente da origem do indivíduo.

Conforme estabelecido no STC 236/2007, reconhece que todos os direitos são intrínsecos à dignidade humana. No entanto, é possível reconhecer diferentes níveis de conexão entre dignidade e direitos.

Dessa forma, os direitos mais intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em seu exercício por estrangeiros. Essa distinção sugere uma abordagem mais refinada na interpretação e aplicação dos direitos fundamentais, levando em consideração a relação direta entre dignidade humana e exercício desses direitos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

É válido ressaltar que essa postura adotada pelo Tribunal Constitucional espanhol representa uma abordagem caso a caso, levando em consideração o enquadramento em categoria de direitos mais ou menos fundamentais intrinsicamente vinculados à dignidade humana.

O poder discricionário do legislador espanhol permite a classificação dos direitos de acordo com a jurisprudência constitucional, resultando na exclusão dos estrangeiros "irregulares" de certos direitos fundamentais, estes considerados como pertencentes ao terceiro grupo.

Enquanto que a residência legal é exigida, para o segundo grupo de estrangeiros, ou seja, para aqueles que não têm atributos de nacionais e que não são irregulares por estarem a viver legalmente com título de residência. Para este grupo é grantido o acesso aos direitos como trabalho, Segurança Social, assistência médica, auxílios em habitação, prestações da segurança social, vida familiar, intimidade familiar e reunificação familiar. A relação entre cidadania e titularidade dos direitos é obscurecida, já que a exclusão é baseada na condição administrativa. No entanto, a irregularidade é atribuída apenas a não cidadãos, reforçando o argumento de segurança para a exclusão daqueles que não foram legalmente reconhecidos no território. (Batarrita & Fernández, 2016, p. 18)

Nesse sentido, é necessário uma atenção constante para evitar que restrições desproporcionais ou discriminatórias sejam impostas aos estrangeiros, sobretudo quando se trata de direitos essenciais para o pleno desenvolvimento de sua personalidade e cidadania.

O respeito aos princípios constitucionais, como a proporcionalidade e a igualdade, é fundamental para assegurar que as limitações impostas aos direitos dos estrangeiros sejam justificadas, razoáveis e necessárias, em conformidade com os padrões constitucionais e os princípios de direitos humanos

Por outro lado, em relação aos demais direitos não essenciais à dignidade da pessoa humana, mas claramente reconhecidos pela Constituição como direitos pertencentes aos estrangeiros, o legislador pode negá-los aos estrangeiros em situação irregular. Nesse caso, é admissível prever algumas diferenças de tratamento.

Em situações em que os direitos em questão são essenciais para garantir a dignidade de qualquer pessoa, tais como direitos fundamentais, é imperativo manter a igualdade de tratamento entre todos, independentemente do status legal de sua residência.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ainda, a permissão para prever algumas diferenças de tratamento para direitos não essenciais à dignidade humana pode levantar preocupações sobre a possibilidade de marginalização ou exclusão de estrangeiros em situação irregular de certos benefícios ou oportunidades, o que poderia afetar sua integração na sociedade e violar princípios fundamentais de justiça e igualdade.

Sendo assim, essencial que qualquer diferenciação de tratamento seja estritamente analisada à luz dos princípios constitucionais, como a proporcionalidade e a razoabilidade, garantindo que tais medidas não resultem em discriminação injustificada ou desproporcional contra os estrangeiros em situação irregular.

Enquanto que em Portugal, uma nação historicamente marcada pela diversidade cultural e influências migratórias, têm assegurado na atual Constituição a garantia dos direitos dos imigrantes. Neste contexto, é essencial explorar como a legislação constitucional portuguesa aborda e protege os direitos dos imigrantes, reconhecendo sua dignidade e contribuição para a sociedade.

Esta análise não só lança luz sobre os princípios fundamentais que regem as relações entre o Estado e os imigrantes, mas também destaca os desafios e oportunidades que surgem na busca por uma integração harmoniosa e justa de indivíduos de origens diversas.

Ao examinar a constituição de Portugal sob essa perspectiva, é possível compreender melhor o compromisso do país com os direitos humanos universais e sua abordagem em relação à crescente diversidade étnica e cultural que caracteriza a sociedade contemporânea.

Nesse sentido, encontra-se na estrutura constitucional vigente de Portugal, múltiplos princípios são essenciais e garantidores do reconhecimento dos direitos fundamentais dos estrangeiros. Esses princípios operam em conjunto para complementar e reforçar a proteção desses direitos.

Entre eles, destacam-se o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da universalidade, o princípio da igualdade e, por fim, o princípio da equiparação. Cada um deles desempenha um papel fundamental e merece uma análise individualizada.

O princípio da dignidade da pessoa humana remete-nos a um conjunto mínimo de direitos que jamais podem ser negados a qualquer ser humano. Esse princípio impede que direitos essenciais à dignidade humana sejam exclusivos apenas para cidadãos nacionais (Silva, 2004, p. 62).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A base axiológica da dignidade humana demanda o reconhecimento de um conjunto de direitos fundamentais, universal e atemporal, independente de particularidades ou da condição de cidadania. Esse conjunto inclui direitos naturais e inalienáveis, invariáveis em qualquer contexto, e independente da qualidade de cidadão.

A relevância do princípio da dignidade da pessoa humana é notável na preservação de um núcleo irredutível de direitos, dos quais o estrangeiro, mesmo em situação irregular, deve usufruir.

O princípio da universalidade estabelece que todos os cidadãos possuem direitos e estão sujeitos a deveres conforme a Constituição.

Apesar da expressão "todos os cidadãos" presente no artigo 12.º levantar dúvidas, é essencial considerar que a universalidade de direitos não deve ser interpretada apenas em consonância com o direito da União Europeia, mas também alinhada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e outros instrumentos de proteção dos direitos humanos. Isso implica a extensão desses direitos a todos os seres humanos, independentemente de sua nacionalidade ou estatuto de cidadania.

O princípio da igualdade, referente aos direitos fundamentais, assegura a uniformidade do conteúdo desses direitos para todos os indivíduos. Por outro lado, a universalidade desses direitos está relacionada à sua titularidade ou destinatários. Embora o artigo 13.º não inclua explicitamente a nacionalidade como critério proibido de discriminação, essa lacuna não concede ao legislador a liberdade de estabelecer discrepâncias arbitrárias entre cidadãos nacionais e estrangeiros. A enumeração dos critérios no referido artigo não é exaustiva, sendo os critérios expressamente mencionados baseados em razões históricas.

Quando se trata do princípio da igualdade nas relações entre nacionais e estrangeiros, assim como entre diferentes categorias de estrangeiros, é essencial observar que a Constituição reconhece certas categorias privilegiadas de estrangeiros, outorgando-lhes direitos mais amplos.

Um exemplo são os nacionais da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O tratamento preferencial a esses cidadãos não contraria, à partida, o princípio da igualdade, uma vez que se baseia em laços especiais de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa, respaldados inclusive constitucionalmente (art. 7.º, n.º 4 da CRP).

Neste contexto, concordamos que as relações entre estrangeiros de diferentes categorias e as distinções baseadas no país de origem devem ser examinadas à luz do princípio da igualdade.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A Constituição reserva uma disposição específica para o tratamento dos estrangeiros no artigo 15.º, que consagra o princípio da equiparação de direitos e deveres entre cidadãos nacionais e estrangeiros.

Este texto remonta à versão original da Constituição, derivado do artigo 9º, n.º 2, do projeto de Constituição apresentado pelo Partido Popular Democrático. Foi aprovado pela Assembleia Constituinte sem discussão, com apenas um voto de abstenção. De acordo com o preceito, *os estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres dos cidadãos portugueses.*

Esse princípio sofreu algumas modificações durante as revisões constitucionais, visando, em particular, a observância dos compromissos decorrentes de convenções internacionais das quais Portugal é signatário, bem como das normas emanadas da União Europeia.

O Tribunal Constitucional (TC) tem afirmado que o princípio da equiparação representa uma concretização do princípio da igualdade, estabelecendo *o módulo constitucional específico da igualdade de direitos entre os cidadãos portugueses e os demais*.

O TC também reconhece que este princípio é um corolário da natureza universal da Constituição, refletindo uma manifestação concreta do valor da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, enfatiza que *a perspectiva universalista, desconhecida dos textos constitucionais anteriores, aliada ao princípio geral da equiparação, não condiciona o gozo dos direitos fundamentais à cidadania portuguesa*.

Além disso, destaca que *a regra geral da equiparação, em essência, deriva do supremo valor da dignidade da pessoa humana - um valor autônomo e específico inerente aos indivíduos em virtude de sua mera pessoalidade - uma referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais e base fundamental da República Portuguesa*.[150].

Este exame dos princípios constitucionais evidencia a complexidade e a interligação de direitos fundamentais e desafia a busca contínua por uma aplicação justa e equitativa dos direitos dos estrangeiros, salvaguardando assim a integridade do sistema constitucional de proteção dos direitos humanos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[150] Acórdão n.º 340/95, de 22/06/1995.

Tabela 5. Quadro Resumo – Proteção Constitucional dos Direitos dos Imigrantes na Espanha e Portugal

Aspecto	Espanha	Portugal
Histórico	Passou por diferentes fases, desde o regime franquista até a atualidade, marcada por mudanças políticas e sociais.	Historicamente marcada pela diversidade cultural e influências migratórias.
Mudanças Legais	Transição para uma política mais inclusiva após a Constituição de 1978.	Modificações durante revisões constitucionais para observar compromissos internacionais e da União Europeia.
Princípios Constitucionais Relevantes	Igualdade perante a lei (Art. 13), reconhecimento dos direitos fundamentais, dignidade humana.	Dignidade da pessoa humana, universalidade, igualdade, equiparação (Art. 15), entre outros.
Decisões Judiciais Relevantes	Reconhecimento do direito à igualdade para estrangeiros, mesmo sem menção explícita na Constituição.	Princípio da equiparação como concretização do princípio da igualdade.
Enfoque Judicial	Abordagem prudente e equilibrada em relação aos direitos dos estrangeiros, considerando a dignidade humana como fundamental.	Ênfase na aplicação justa e equitativa dos direitos dos estrangeiros, salvaguardando a integridade do sistema constitucional de proteção dos direitos humanos.

Nota: elaboração própria

4.9.2 Migração forçada - fragilidade e déficit demográfico

Portugal e Espanha, apesar de suas ricas histórias e culturas, estão experimentando vazios demográficos em algumas áreas devido a taxas de natalidade baixas, migração para centros urbanos e emigração de jovens em busca de oportunidades. Esses vazios podem levar a problemas econômicos, como diminuição da força de trabalho e serviços inadequados, além de desafios sociais relacionados ao isolamento e à falta de vitalidade nas comunidades locais.

Entre os Estados-Membros da UE, Portugal e Espanha estão entre os países com a menor taxa de natalidade, o que resulta num "saldo natural" negativo.

Na década 2010-2019, de acordo com os números Eurostat 2020 (INE, 2022, p. 13), as taxas de crescimento da população em Portugal e na Espanha registaram grandes alterações, com valores sempre mais baixos em Portugal, que só em 2018 teve um registo positivo.

O ano 2013, em plena crise socioeconômica a nível mundial, foi o de menor crescimento em ambos os países. A população na Espanha cresceu continuamente desde 2016 e atingiu o valor mais elevado em 2019.

A evolução demográfica na Espanha é um fenômeno dinâmico que requer uma análise aprofundada para compreender as mudanças e tendências. Com base nas notas de imprensa do

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Instituto Nacional de Estadística – INE (INE, 2023c)[151], apresentaremos uma análise comparativa entre os dados demográficos de 2023 e 2024, com foco na população de estrangeiros residentes.

Em 2023, a população residente na Espanha experimentou um aumento significativo de 140.335 pessoas durante a primeira metade do ano, atingindo um total de 48.592.909 habitantes em 1 de janeiro de 2024. Este valor representa um novo máximo histórico desde 2012, quando os registros começaram.

Tabela 6. Crescimento da população residente no ano de 2023 na Espanha (INE, 2023c)

Ano	Data	População Residente	Crescimento no Semestre Anterior	Crescimento Anual Relativo (%)
2023	1 de janeiro	48.085.361	145.066	1,26
2023	1 de julho	48.373.336	140.335	1,24
2024	1 de janeiro	48.592.909	85.870	1,06

Nota: elaboração própria elaboração própria a partir dos dados obtidos em INE (2023c)

O aumento representativo na população total, especialmente na população estrangeira, foi observado no segundo semestre de 2023. O acréscimo de 72.504 pessoas elevou o número total de estrangeiros para 6.491.502 em 1 de Janeiro de 2024.

As principais nacionalidades que contribuíram para esse crescimento foram colombiana, venezuelana e marroquina, destacando-se como elementos significativos no panorama demográfico desse período.

Tabela 7. Variação da População Estrangeira em 2022 em Espanha (INE, 2023c)

Variação Populacional	População Estrangeira em 1 de julho
+172.456	5.579.947
Nacionalidade	**Variação Populacional**
Colombiana	+60.142
Ucraniana	+48.396
Venezuelana	+31.703
Marroquina	+15.221

Nota: elaboração própria elaboração própria a partir dos dados obtidos em INE (2023c)

[151] Fonte: Instituto Nacional de Estadística - INE - https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECP4T23.htm (Consultado em 03/05/2024).

A análise comparativa entre os dados demográficos de 2022 e 2023 revela um aumento na população residente na Espanha, impulsionado principalmente pelo crescimento da população de nacionalidade estrangeira.

Enquanto os indicadores das taxas de natalidade e de mortalidade seguiram evoluções distintas nos dois países. Portugal passou de valores próximos no início da série para uma clara diferença em 2019, sempre com registos mais elevados na mortalidade. A Espanha tinha, em 2010, uma taxa de natalidade claramente superior à de mortalidade, mas esta situação inverteu-se em 2017, assim permanecendo até ao final do período considerado.

Por outro lado, possui uma alta taxa emigratória e uma das mais baixas taxas de imigração, o que resulta também num "saldo migratório" negativo, ou seja, o número de pessoas que saem de Portugal e Espanha é maior que o número que entra no país.

A compreensão dessas mudanças é primordial para orientar políticas públicas e tomar decisões informadas sobre integração e diversidade. O monitoramento contínuo desses indicadores é importante para uma abordagem proativa em relação aos desafios e oportunidades que a diversidade demográfica apresenta.

Enquanto que em Portugal, em conformidade com o último RIFA (SEF, 2022)[152], o país continua a testemunhar um crescimento constante da população estrangeira residente. Ao comparar os dados de 2021, é possível observar um aumento de 11,9%, totalizando 781.915 cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência. Este valor representa o mais elevado registrado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - SEF desde a sua criação em 1976.

Tabela 8. Dados comparativos de indicadores de imigração entre 2021 e 2022 em Portugal (SEF, 2022)

Indicadores de Imigração em Portugal (2022)	Dados Estatísticos
População Estrangeira Residente (2022)	781.915 cidadãos estrangeiros com autorização de residência.
Variação em Relação a 2021	Aumento de 11,9% na população estrangeira residente.
Histórico Significativo	Maior número registrado desde a criação do SEF em 1976.

Nota: elaboração própria elaboração própria a partir dos dados obtidos em SEF (2022)

Destaca-se que, segundo o RIFA 2022 (SEF, 2022), a população portuguesa potencialmente ativa entre os cidadãos estrangeiros residentes representa 77,1%. O grupo etário predominante situa-se entre 25 e 44 anos, com 371.613 cidadãos estrangeiros nessa faixa etária.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[152] Fonte: https://www.sef.pt/pt/Documents/RIFA2022%20vF2a.pdf (Consultado em 03/05/2024).

Além disso, é interessante notar uma mudança no padrão do fluxo imigratório. Após uma tendência de descida desde 2020, o ano de 2022 apresentou uma inversão com a emissão de 143.081 novos títulos, representando um significativo aumento de 28,5% em relação ao ano de 2021, que registrou 111.311 novos títulos.

Tabela 9. Comparativo do fluxo migratório entre 2021 e 2022 em Portugal (SEF, 2022)

Indicadores de Migração em Portugal – RIFA (SEF 2022)	Valores
População Potencialmente Ativa (Estrangeiros)	77,1%
Faixa Etária Predominante	25 a 44 anos
Cidadãos Estrangeiros (25-44 anos)	371.613
Fluxo Migratório (2022)	
- Novos Títulos Emissão (2022)	143.081
- Variação em relação a 2021	+28,5%
- Novos Títulos Emissão (2021)	111.311

Nota: elaboração própria a partir dos dados obtidos em SEF (2022)

Os motivos mais relevantes na concessão de novos títulos de residência em 2022 foram a atividade profissional (51.525), reagrupamento familiar (27.054) e outros motivos (13.267). Notavelmente, o exercício de atividade profissional subordinada, com dispensa de visto de residência válido, foi o motivo mais representativo.

Tabela 10. Motivos e números de Títulos de Residência concedidos em Portugal de 2022

Motivos para Concessão de Títulos de Residência em 2022	Número de Títulos Concedidos
Atividade Profissional	51,525
Reagrupamento Familiar	27,054
Outros Motivos	13,267
Total	**91,846**

Fonte: elaboração própria a partir dos dados obtidos em SEF (2022)

Os dados comparativos entre 2021 e 2022 revelam um aumento consistente na população estrangeira residente em Portugal, bem como uma inversão na tendência de queda no fluxo migratório.

As razões para concessão de novos títulos de residência refletem a importância da atividade profissional e do reagrupamento familiar na decisão de imigrar para Portugal. Essas informações são essenciais para compreender as dinâmicas migratórias e contribuem para a formulação de políticas adequadas no contexto da imigração em Portugal.

As projeções de população realizadas pelo Eurostat para o período 2040-2100 apontam para uma redução da população, que, relativamente à situação em 2019, será moderada na

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Espanha (-2%) de 49,4 para 45,8 milhões de habitantes, e bastante acentuada em Portugal (-24%), ou seja, de 9,8 em 2040 para 8,0 milhões de habitantes em 2100 (INE, 2023).

Tabela 11. Projeção de redução populacional na Espanha e em Portugal entre 2019 a 2040-2100 (INE, 2023)

País	Ano	População (Milhões)	Variação (%)
Espanha	2019	49,4	-
	2040	45,8	-2
Portugal	2040	9,8	-
	2100	8,0	-24

Nota: elaboração própria a partir dos dados obtidos em INE (2023)

Neste contexto, estamos diante de uma fragilidade e de um déficit demográfico que influencia diretamente no desenvolvimento econômico e em especial na sustentabilidade da segurança social.

Estes números justificam uma atenção por parte dos Estados espanhol e português de criação ou aprimoramento de mecanismos legais que permitam a regulamentação, monitorização e integração dos imigrantes nas respectivas sociedades.

Nesse caminho, nos ordenamentos jurídicos de Espanha e Portugal, se constata frequentes alterações nos respectivos diplomas jurídicos relacionados à entrada e permanência de estrangeiros no país e ampliação de hipóteses de atribuição de nacionalidade.

Assim, destacam-se Lei a Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro (Direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social) e o Real Decreto de 24 de julho de 1889 (Código Civil), com modificação mais recente de 1 de Março de 2003 e a Lei 20/2022, diplomas legais que tratam da nacionalidade espanhola.

De igual modo, a lei da Imigração (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho) e a lei da Nacionalidade (Lei orgânica n.º 2/2018, de 05 de julho), ambos os diplomas constituem instrumentos fundamentais para a regulação da integração dos imigrantes e servem de base para regulamentar o fenômeno imigratório acentuado em Portugal.

Com a legislação mais permissiva o emprego de instrumentos de autocomposição como a Mediação, Espanha e Portugal procuram compensar as lacunas deixadas pelo Poder Judiciário, configurando-se numa resposta natural à incapacidade da Justiça oficial do Estado em colmatar os números crescentes de demandas sociais geradoras de conflitos a espera de decisões judiciais.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Diferentemente das políticas assimilacionistas do final do século XIX e início do século XX[153], o tema relacionado à problemática da integração (Elkins & Pedersen, 2005). A presença do imigrante em maior escala é traduzida em preocupação por parte dos Estado nacionais em desenvolver políticas públicas associadas à percepção e compreensão do significado da diversidade cultural criada pela participação do imigrante junto à comunidade de acolhimento (Ennes & Ramos, 2018).

Segundo Ennes e Ramos (2018), o interculturalismo esteve no centro do debate acadêmico, das políticas oficiais e de práticas políticas e culturais de Portugal e Espanha nos primeiros anos do século XXI, quando passa a sofrer um processo de refluxo, desaparecimento e silenciamento da temática, em especial no âmbito estatal, mas também acadêmico. Entretanto, ao contrário do que sustentam os autores, nota-se que a temática está sendo bem trabalhada tanto no universo acadêmico quanto em políticas públicas em Portugal e Espanha.

Em Portugal, atualmente, a responsabilidade institucional para tratar das questões imigratórias compete à Agência para a Integração, Migrações e Asilo – AIMA[154]. Sendo o órgão máximo do Estado Português responsável pelos assuntos de imigração que responde diretamente ao Conselho de Ministros. Este órgão atua transversalmente em toda a estrutura político-administrativa do Estado português.

Após o I e o II Plano para a Integração dos Imigrantes aprovados, respectivamente, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de maio e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 12 de agosto.

Com fundamento na Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março, transcorreu o Plano Estratégico para as Migrações - PEM 2015-2020, com o propósito de adequar politicamente o país a uma realidade migratória mais complexa e desafiante, adequando-se à estratégia do fomento industrial para o crescimento e o emprego, bem como à prioridade da "Abordagem global para a migração e mobilidade" definida pela Comissão Europeia.

[153] O assimilacionismo no final do século XIX e início do século XX, conforme examinado por Elkins e Pedersen, representa uma abordagem política e social que preconiza a incorporação dos grupos minoritários à cultura dominante, frequentemente às custas de suas próprias identidades culturais. Em seu estudo, Elkins e Pedersen analisam esse conceito, destacando suas implicações e repercussões em uma variedade de contextos sociais e históricos.

[154] Através do Decreto-Lei n.º 41/2023 de 2 de junho, o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural resultou da fusão do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, da estrutura de apoio técnico à coordenação do Programa Escolhas, da Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões e do Secretariado Entreculturas (Portugal, 2007). Que em 2014 passou a se chamar de Alto Comissariado para as Migrações passou a integrar à competências da Agência para a Integração, Migrações e Asilo – AIMA, a par da atribuição de promover intervenções de mediação intercultural com entidades públicas da administração central e local, tendo em vista reforçar os processos de integração e participação local.

Nestes seis anos, foram implementadas medidas de relevo que contribuíram para a integração de migrantes ao nível local e nacional, e em áreas tão diversas como: Educação, Emprego, Saúde, Prevenção e Combate da Discriminação, Regularização, Ensino Superior, Emigração, entre outras.

Tabela 12. Medidas de políticas imigratórias implementadas em Portugal entre 2015-2020 (PEM, 2015)

Área	Medidas Implementadas
Educação	- Concepção e implementação de 45 Planos Municipais para a Integração de Imigrantes. - Constituição da Rede de Escolas para a Educação Intercultural. - Criação da Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural.
Emprego	- Iniciativas de promoção do associativismo imigrante – Programa Sustentabilidade, Impacto e Mudança (SIM) e 28 ações sobre associativismo imigrante. - 455 ações da Bolsa de Formadores do ACM, I.P., para 10012 formandos. - Publicação anual do Relatório Situação do Mercado de Emprego Cidadãos Estrangeiros.
Saúde	- Garantia do acesso equitativo dos imigrantes aos serviços de saúde, independentemente do seu estatuto legal. Isso incluiu a facilitação do acesso aos cuidados primários e hospitalares, bem como a serviços de saúde mental e programas de prevenção. - Adoção de medidas para melhorar a comunicação entre os profissionais de saúde e os imigrantes, incluindo a disponibilização de intérpretes e a oferta de materiais de saúde culturalmente sensíveis e em diferentes idiomas.
Prevenção e Combate da Discriminação	- 14 Selos da Diversidade atribuídos a empresas (iniciativa bienal).
Agricultura	- Ações de incentivo à integração dos imigrantes no setor agrícola português, oferecendo apoio para a obtenção de emprego, formação profissional e acesso a programas de empreendedorismo agrícola. - Implementação de medidas para proteger os direitos laborais dos imigrantes que trabalham na agricultura, combatendo o trabalho não declarado, a exploração e outras formas de abuso.
Regularização	- Simplificação dos procedimentos de regularização para imigrantes em situação irregular, oferecendo caminhos claros e acessíveis para a obtenção de autorizações de residência. Foram disponibilizados recursos e serviços de apoio para ajudar os imigrantes no processo de regularização, incluindo orientação jurídica, assistência na preparação de documentos e informações sobre os requisitos e procedimentos necessários.
Ensino Superior	- Criação da Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural.
Emigração	- 163 Gabinetes de Apoio ao Emigrante constituídos, abrangendo 60% dos municípios do território continental.

Nota: elaboração própria a partir dos dados obtidos em PEM (2015)

De igual modo, acrescenta-se que antes de o PEM terminar a sua vigência, Portugal aprovou o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações das Nações Unidas (PNIPGM) em agosto de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto).

O PNIPGM veio reforçar o compromisso nacional com a implementação de políticas públicas em matéria de imigrações e prosseguir o caminho iniciado pelos anteriores Planos. E que inserido neste Plano, destaca-se o programa Portugal 2030.

O Portugal 2030 é um programa estratégico que visa orientar o desenvolvimento do país até o ano de 2030, abrangendo áreas como economia, sustentabilidade, inovação, coesão social e territorial, entre outras. Este programa é fundamental para definir as prioridades de investimento e as políticas públicas que irão moldar o futuro de Portugal.

No âmbito do Portugal 2030, uma das preocupações centrais é a integração dos migrantes. Portugal tem sido um destino cada vez mais atrativo para pessoas de diversas partes do mundo, e garantir a sua integração plena na sociedade portuguesa é essencial para o desenvolvimento sustentável do país.

Nesse contexto, os Planos Municipais para a Integração do Migrante (PMIM) são elaborados por cada município e têm como objetivo promover a integração dos migrantes nas comunidades locais, garantindo o acesso a serviços essenciais, como saúde, educação, habitação e emprego, bem como promovendo a interculturalidade e o diálogo intercultural.

Os PMIMs são desenvolvidos em estreita colaboração com as comunidades migrantes e as organizações da sociedade civil, de forma a garantir que as políticas e medidas implementadas sejam adequadas e eficazes. Eles abordam as necessidades específicas de cada comunidade migrante, tendo em conta as suas origens, culturas e experiências.

Quanto ao financiamento dos PMIMs e de outras iniciativas relacionadas com a integração dos migrantes, estes são geralmente financiados através de diferentes fontes. Uma parte significativa do financiamento pode vir de fundos europeus, como o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), que são geridos no âmbito do Portugal 2030.

Além disso, o governo central e os governos locais também podem alocar recursos financeiros para programas de integração de migrantes, como parte das suas políticas de coesão social e territorial. A colaboração com organizações da sociedade civil e o setor privado também pode ser uma fonte importante de financiamento e apoio para estas iniciativas.

Enquanto que na Espanha, a gestão da integração do imigrante percorre caminho institucional distinto do identificado em Portugal. A diferença existe em virtude da organização política-administrativa do Estado espanhol.

A responsabilidade sobre a gestão da imigração, convive com as atribuições das comunidades autônomas em relação às demandas sociais, relacionadas à saúde, à educação, à assistência social e à cultura (Fernández - Suárez, 2015). Esta peculiaridade é traduzida em

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

políticas e ações complementares, bem como em conflitos e disputas entre os vários níveis administrativos, na elaboração de processos de integração dos imigrantes.

A recente política nacional de Espanha em matéria de integração dos migrantes, teve início em 2007 com o primeiro Plano Estratégico para a Cidadania e Integração (PECI I) para o período de 2007-2010. O objetivo deste plano foi envolver todas as instituições públicas, as organizações da sociedade civil, incluídas as associações de imigrantes, e toda a sociedade no seu conjunto no processo de integração, considerado como uma responsabilidade partilhada.

Porém, cabe reforçar que a Espanha é um país de grande descentralização política e que a maioria das competências de integração estão nas Comunidades Autônomas e nos Municípios. Neste contexto o PECI foi definido como um marco para a cooperação de todos os atores relevantes para criar sinergias e definir ações coerentes e conjuntas.

O Plano foi definido a partir de três princípios: igualdade, cidadania e interculturalidade. O PECI definiu-se a partir de 12 áreas fundamentais com 10 objectivos gerais, 43 objectivos específicos, 108 programas e 317 medidas. Por sua vez, as Comunidades Autônomas de Espanha passaram a elaborar nos últimos anos os seus próprios planos de ação, no âmbito das suas competências e autonomia política.

O Governo espanhol desenvolveu posteriormente uma segunda estratégia de integração dos migrantes, mais elaborada em 2011. O objetivo do Plano Estratégico para a Cidadania e Integração 2011-2014 (PECI II) foi reforçar a coesão social, incluir os migrantes no local de trabalho, aplicar princípios de não discriminação e garantir a diversidade cultural. As comunidades Autônomas, os conselhos municipais e as ONGs foram envolvidas em todas as fases de elaboração e implementação das políticas de integração (Pasetti, 2014).

Sobre este aspecto, é de se lamentar que na Espanha houve uma retração de projetos oficiais com o propósito de integração de imigrantes e gestão da diversidade. Na medida em que com a conclusão do Plano Estratégico de Cidadania e Integração – PECI 2011-2014, não houve continuidade com novo plano a partir de 2014, conforme determina o ordenamento jurídico espanhol.

Em 2018, as autoridades espanholas receberam uma recomendação, em forma de relatório, da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), na altura, a Comissão recomendou o governo espanhol a atualização das suas políticas de integração e a estabelecer um sistema coerente de indicadores de integração, no qual é enfatizada às atividades que ajudam as crianças de origem imigrante a concluírem a escolaridade obrigatória.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

Entretanto, apesar de não ter prosseguido com um novo Plano Estratégico, em dezembro de 2018, o Presidente do Governo espanhol, Pedro Sánchez, após participar da cúpula sobre migração organizada pelas Nações Unidas em Marrakech e na qual endossou o compromisso da Espanha com o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular (2018)[155] para uma migração segura, regular e ordenada, anunciou a promoção de um Plano de Cidadania e Integração e de um fundo estadual específico para a integração de imigrantes.

Nesse sentido, após uma década da impletação do "Plano de Cidadania e Integração 2011-2014" e da "Estratégia Integral contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e outras formas conexas de intolerância", o governo espanhol reconheceu a necessidade de revisar e atualizar suas políticas de integração de imigrantes e de combate à intolerância.

Do esforço e do compromisso assumido pelo governo espanhol, resultou no "Marco Estratégico de Cidadania e Inclusão, contra o Racismo e a Xenofobia (2023-2027)"[156], que reflete os desafios emergentes e as mudanças no cenário sociopolítico e econômico da Espanha.

Alinhado com iniciativas globais e europeias, como a Nova Política de Coesão da UE (2021-2027)[157], o Plano de Ação da UE Antirracismo (2020-2025)[158], o Pacto Global para a

[155] O Pacto Global para Migrações Seguras, Ordeiras e Regulares representa o primeiro quadro de cooperação internacional sobre migração, embora seja juridicamente não vinculativo. Esse pacto é fruto de um extenso processo de discussão e negociação envolvendo todos os Estados membros das Nações Unidas, iniciado com a Declaração de Nova Iorque em 2016. Essa declaração foi unanimemente adotada durante a Assembleia Geral das Nações Unidas no mesmo ano. Fonte: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pt/memo_18_6417/MEMO_18_6417_PT.pdf (Consultado em 03/05/2024).

[156] Em 4 de julho de 2023, o Conselho de Ministros da Espanha aprovou o "Quadro Estratégico para a Cidadania e Inclusão, contra o Racismo e a Xenofobia, 2023 – 2027". Este documento visa promover uma sociedade mais coesa, inclusiva, diversa e justa, que propicie riqueza, emprego e desenvolvimento, e que se posicione firmemente contra o racismo, a xenofobia e qualquer forma de intolerância. O documento atualiza e expande os esforços iniciados pelos "Planos Estratégicos para a Cidadania e Integração" anteriores e pela "Estratégia Global contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e outras formas conexas de intolerância", respondendo às novas mudanças, desafios e oportunidades presentes no contexto social e migratório atual.
Projetado para servir como um guia inspirador, voluntário e flexível, o Quadro Estratégico é uma ferramenta destinada a administradores estaduais, regionais e locais, organizações da sociedade civil e outros atores interessados em utilizar este referencial para orientar seus próprios planos, políticas, programas e ações. Fonte: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0158.htm (Consultado em 03/05/2024).

[157] O documento de trabalho da Comissão Europeia, intitulado "Coesão 2021-2027: Forjar uma União cada vez mais forte - Relatório sobre os resultados da programação da política de coesão 2021-2027", apresenta uma visão abrangente dos investimentos planejados e seus impactos esperados. Com um montante total de 545 mil milhões de euros, dos quais 378 mil milhões de euros são financiados pela UE, os fundos têm o objetivo de impulsionar a convergência socioeconômica, a coesão territorial, uma Europa social e inclusiva, além de uma transição ecológica e digital equitativa. Estima-se que esses investimentos aumentarão o PIB da UE em 0,5% até o final do período de implementação, apoiarão a criação de 1,3 milhões de empregos e proporcionarão benefícios substanciais para as regiões e os cidadãos da UE. Fonte: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/reports/2023/report-on-the-outcome-of-2021-2027-cohesion-policy-programming_en (Consultado em 03/05/2024).

[158] O Plano de Ação da União Europeia contra o Racismo (2020-2025) tem como o objetivo de intensificar a luta contra o racismo e a discriminação racial em todos os Estados-membros. Reconhecendo a necessidade de uma abordagem mais eficaz e unificada, o plano propõe uma série de medidas para ampliar os esforços existentes, envolvendo ativamente as pessoas de minorias étnicas ou raciais e unindo intervenientes de diversos níveis em um esforço colaborativo. As principais medidas incluem a promoção de uma legislação mais rigorosa contra o racismo, o aumento da conscientização sobre as questões raciais, e a implementação de políticas que garantam maior inclusão social e econômica das minorias étnicas. Além disso, o plano visa fortalecer a cooperação entre os Estados-membros, instituições da UE, organizações locais e regionais, bem como entidades

Migração Segura, Ordenada e Regular (2018)[159], a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e o Plano de Ação em Matéria de Integração e Inclusão da UE (2020-2027)[160].

Como característica central do Marco Estratégico sublinha-se a abordagem multinível e de cogestão, reconhecendo a responsabilidade compartilhada das diferentes administrações e agentes sociais na gestão da integração e na prevenção do racismo e da xenofobia. O documento enfatiza a importância da colaboração entre o setor público e a sociedade civil para garantir a coerência e eficácia das políticas de imigração.

O Marco Estratégico de cidadania e inclusão espanhol propõe uma série de instrumentos e medidas para promover a inclusão e combater a intolerância, incluindo programas de capacitação, apoio ao emprego, sensibilização pública e assistência jurídica para migrantes. Além disso, destaca a importância da educação intercultural e do diálogo intercomunitário como ferramentas fundamentais na construção de uma sociedade mais inclusiva.

O Marco Estratégico é uma resposta aos desafios emergentes decorrentes das mudanças demográficas e sociais, das crises econômicas e políticas e das pressões migratórias recentes. Ele se alinha com os compromissos internacionais e diretrizes da União Europeia, e procura promover a cidadania, a inclusão social, a igualdade de tratamento e a luta contra todas as formas de discriminação.

Uma das características do Marco Estratégico é o incentivo a implementação de Planos Regionais de Integração e Inclusão. Cada comunidade autônoma na Espanha[161] é encorajada a

do setor privado. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0565 (Consultado em 03/05/2024).

[159] O Pacto Global para Migrações Seguras, Ordeiras e Regulares representa o primeiro quadro de cooperação internacional sobre migração, embora seja juridicamente não vinculativo. Esse pacto é fruto de um extenso processo de discussão e negociação envolvendo todos os Estados membros das Nações Unidas, iniciado com a Declaração de Nova Iorque em 2016. Essa declaração foi unanimemente adotada durante a Assembleia Geral das Nações Unidas no mesmo ano. Fonte: https://refugeesmigrants.un.org/es/pacto-sobre-migraci%C3%B3n (Consultado em 03/05/2024).

[160] Este Plano de Ação é parte integrante da resposta global para lidar com os desafios migratórios, conforme delineado no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. Reconhecendo que políticas de integração bem-sucedidas são essenciais para um sistema de asilo e gestão migratória eficaz, este plano complementa e apoia as políticas dos Estados-Membros da UE, garantindo que todos os migrantes e cidadãos da UE com indivíduos com direito de permanência possam participar plenamente na sociedade. De igual modo, visa fortalecer o diálogo com países terceiros e programas de desenvolvimento da UE. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A52020DC0758 (Consultado em 03/05/2024).

[161] A Espanha é dividida em 17 comunidades autônomas e duas cidades autônomas (Ceuta e Melila), que são entidades territoriais com certa autonomia política e administrativa. As 17 comunidades autônomas espanholas são: Andaluzia; Aragão; Astúrias; Ilhas Baleares; Ilhas Canárias; Cantábria; Castela e Leão; Castela-Mancha; Catalunha; Extremadura; Galiza; Comunidade de Madrid; Região de Múrcia; Navarra; La Rioja; Comunidade Valenciana; País Basco. Cada uma dessas comunidades autônomas possui seu próprio governo regional, legislação, e em muitos casos, idioma e cultura distintos. Fonte: Plataforma eletrônica da UE. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/spain_pt (Consultado em 03/05/2024).

desenvolver seu próprio plano adaptado às suas condições específicas e necessidades demográficas.

Reconhecendo que cada região tem suas próprias características demográficas e desafios socioeconômicos, os Planos Regionais são desenhados para abordar especificidades locais, permitindo uma resposta mais eficaz e direcionada.

Os Planos Regionais também promovem a colaboração entre diferentes regiões e a partilha de boas práticas e recursos. Isso é incentivado através de conferências inter-regionais e de um sistema de banco de dados compartilhado que registra e dissemina as experiências e estratégias bem-sucedidas.

Cada Plano Regional enfatiza a importância da educação e do acesso ao emprego como pilares centrais da integração. Programas de formação linguística, reconhecimento de qualificações obtidas no exterior e iniciativas de inserção no mercado de trabalho são exemplos comuns.

Um elemento vital dos Planos Regionais é o envolvimento direto das comunidades locais na integração dos migrantes. Campanhas de sensibilização e programas educativos destinam-se a fomentar uma maior compreensão e aceitação cultural.

Priorizando grupos vulneráveis, como menores desacompanhados, mulheres e pessoas idosas, os Planos Regionais procuram oferecer redes de apoio robustas e acessíveis, garantindo proteção contra a exploração e abuso.

Do estudo sobre os planos de ação das regiões espanholas, extrai-se que atualmente as regiões de Andaluzia, Aragão, Foral de Navarra, Valenciana e País Basco possuem atualizações mais recentes e em execução dos seus respectivos Planos estratégicos de cidadania e integração. Constituídos por marcos legal e político, com apresentação de diagnóstico da situação atual da imigração, eixos estruturantes, objetivos e implementação do Plano, orçamento e sistemas de monitoramento e avaliação[162].

Tabela 13. Comparativo de políticas de integração de imigrantes entre Espanha e Portugal (INE, 2023)

Aspecto	Espanha	Portugal
Responsabilidade Institucional	Compete ao Governo Central, bem como às Comunidades Autônomas e aos Conselhos Municipais.	A responsabilidade central cabe à Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), que responde diretamente ao Conselho de Ministros.

[162] Os Planos estratégicos de cidadania e inclusão das Comunidades Autônomas do Estado Espanhol estão disponíveis nas suas respectivas plataformas eletrônicas. Fonte: https://wp.ull.es/canariasconvive/planes-regionales/ (Consultado em 03/05/2024).

Planos Estratégicos	Planos Estratégicos para a Cidadania e Integração	Implementou o Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020 e aprovou o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações das Nações Unidas em 2019.
Envolvimento de ONGs e Comunidades	Envolvimento em todas as fases de elaboração e implementação das políticas de integração.	Envolvimento significativo em políticas de integração, especialmente na implementação dos Planos Municipais para a Integração do Migrante (PMIM).
Atualização de Políticas	Marco Estratégico de Cidadania e Inclusão, contra o Racismo e a Xenofobia (2023-2027)	Aprovou o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações das Nações Unidas em 2019, reforçando o compromisso com políticas de integração.
Financiamento	Recebe subvenções da União Europeia e do governo central para financiamento de ações de integração.	Financiamento através de fundos europeus como o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), além de recursos do governo central e local.
Enfoque Regional	Comunidades Autônomas têm autonomia para desenvolver políticas de integração.	Enfoque nacional com planos de integração coordenados a nível central, mas com consideração às especificidades regionais.

Nota: elaboração própria elaboração própria a partir dos dados obtidos em INE (2023)

Este quadro resumo destaca algumas diferenças e semelhanças importantes entre as abordagens de Espanha e Portugal em relação à integração de imigrantes. Enquanto ambos os países enfrentam desafios semelhantes na gestão da diversidade cultural e na promoção da integração, suas estratégias e políticas variam em termos de responsabilidade institucional, planos estratégicos, envolvimento da sociedade civil, atualização de políticas, financiamento e enfoque regional.

4.10 MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA INTERCULTURAL COMO FERRAMENTA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL E PREENCHIMENTO DE VAZIOS DEMOGRÁFICOS

Nos últimos anos, Portugal e Espanha têm enfrentado o desafio demográfico do envelhecimento da população e a falta de crescimento populacional em determinadas regiões, resultando em vazios demográficos (Iglesias, 2023). Essa situação cria implicações socioeconômicas e culturais, bem como desafios para a coesão social e o desenvolvimento sustentável.

Para além de outras iniciativas de reverter o quadro de déficit demográfico, a mediação intercultural por ser um instrumento potencializador de facilitação do diálogo e compreensão entre indivíduos de diferentes origens culturais. Ela tem a capacidade de não apenas promover

a resolução de conflitos, mas também fortalecer o tecido social, fomentar a tolerância e respeito mútuo e, crucialmente, permitir que migrantes e refugiados se integrem plenamente em suas sociedades de acolhimento.

Sobre este tema a mediação intercultural pode ajudar a garantir que migrantes e refugiados tenham acesso igualitário a serviços públicos, como saúde, educação e emprego, reduzindo as desigualdades e melhorando a qualidade de vida.

Os mediadores interculturais podem apoiar empreendedores migrantes na criação de negócios e projetos que contribuam para o desenvolvimento econômico local, preenchendo lacunas na oferta de bens e serviços.

Nesse contexto, a mediação intercultural emerge como uma estratégia promissora para mitigar esses vazios demográficos, promovendo a inclusão de migrantes e refugiados e fortalecendo a diversidade cultural das nações.

Em qualquer comunidade, o espaço público assume uma grande relevância, invariavelmente utilizado por todos os seus habitantes, seja por necessidade (de deslocação, de aquisição de bens, etc) ou seja por opção, como no caso de criação de relações afetivas e de sociabilidade, com o reforço, potencialmente, da solidariedade intercultural.

O espaço público é um território fértil de visibilidade, em que a diversidade cultural tem oportunidade de se manifestar, através de características inclusivas ou excludentes.

Em matéria de integração intercultural, acompanhamos o entendimento de atribuir à interação como a pedra angular da pedagogia urbana, apoiada pela teoria do contato (Allport, Clark & Pettigrew, 1954), a interação baseia-se na criação de condições que propiciem encontros regulares, positivos e construtivos, entre culturas, e em que as diferenças de gênero, orientação sexual, idade, estatuto socioeconômico sejam ultrapassadas.

A criação de bairros, escolas, espaços públicos e organizações mistas pode ser uma estratégia valiosa para promover a integração e a coesão social. No entanto, sem medidas efetivas que garantam a igualdade e promovam a inclusão e proteção da diversidade, essas iniciativas correm o risco de serem contraproducentes.

Assim, o espaço público tanto pode aproximar os indivíduos, criando sinergias entre si, como pode ser potenciador da criação de guetos para “os de fora”, dependendo não apenas das características do espaço, mas somados a estas também estão os indivíduos que o fruem e fazem parte organicamente do tecido social.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Há uma tendência em tratar os imigrantes como um grupo homogêneo, sem ter em conta a complexidade da "diferença" em termos de gênero, idade e etnia. Yeoh & Lin (2013) consideram os imigrantes como membros recém-adicionados à sociedade, em uma nova visão de interculturalidade.

Yeoh e Lin (2013) sustentam a tese de que nesta nova visão de interculturalidade o poder público deve envidar esforços para integração dos imigrantes, de modo a poderem desfrutar dos mesmos direitos e benefícios dos residentes locais, e por outro lado ter responsabilidades e obrigações iguais aos nativos. Os esforços devem abranger políticas públicas, por exemplo, de acesso a oportunidades de emprego em melhores condições de rendimentos e acesso à educação aos filhos dos imigrantes.

Nesse sentido, acompanhamos o entendimento de Bathily e D'Alessandro (2020) que o caminho para uma comunidade intercultural faz-se também pela reorganização da partilha do espaço público, incentivando a realização de um conjunto de atividades que facilitem o diálogo intercultural e se transformem em verdadeiras experiências interculturais.

Diversos projetos de âmbito intercultural passaram a ser desenvolvidos em cidades de Portugal e Espanha, com o objetivo de atribuir novas utilizações ao espaço público, tornando-os territórios interculturais e de prevenir os conflitos associados à diversidade.

Em contrapartida, o que se nota, apesar do esforço concertado das autoridades, organizações não governamentais, associações privadas, entidades de governança local, serviços estatais, não deixam de existir redes escondidades de tráfico humano e de exploração de mão de obra, inúmeros imigrantes passam a viver em situações precárias de habitação e com péssimas condições sanitárias e de salubridade.

A habitação é um dos aspectos fundamentais da integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento da União Europeia (UE). Estudos apontam para a situação de desvantagem enfrentada pelas populações imigrantes no mercado habitacional, caracterizada por condições precárias, superlotação, falta de infraestrutura básica e localização em bairros estigmatizados (Fonseca *et al.*, 2013). Essa desvantagem é evidenciada também pelo difícil acesso à propriedade da habitação em comparação com a população nativa.

O Relatório de Indicadores de Integração de Imigrantes destaca que na UE, um em cada quatro residentes nascidos no estrangeiro vive em condições habitacionais abaixo da média, em comparação com um em cada cinco nativos de cada Estado-membro (Oliveira, 2023, p. 245).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Essas disparidades são mais pronunciadas nos países da Europa do Sul e em destinos tradicionais da imigração na Europa, como Bélgica, Países Baixos, Reino Unido e Áustria. Portugal é mencionado como um dos países com menor distância entre imigrantes e nativos em termos de condições de habitação.

De igual modo, os dados do Eurostat confirmam a persistência dessas desigualdades habitacionais entre estrangeiros e nacionais na UE. Embora Portugal tenha uma prevalência abaixo da média da UE27 nos últimos anos, os estrangeiros ainda apresentam maior probabilidade de viver em habitação superlotada em comparação com os nacionais. Essas disparidades são ainda mais significativas em países como Áustria, Eslovênia, Itália, Suécia, Grécia, Alemanha, França, Dinamarca e Polônia (Eurostat, 2023b).

A situação habitacional de uma população em um país é influenciada por uma série de fatores estruturais, incluindo políticas de ordenamento do território, regulamentação do mercado habitacional e situação econômica e social do país. Em períodos de crise econômica, desemprego e queda de renda familiar, esses fatores podem impactar diretamente as condições de moradia e a distribuição das populações entre proprietários e inquilinos.

A mediação intercultural emerge como uma ferramenta importante na gestão de diversidades étnicas e culturais nas sociedades contemporâneas. No contexto europeu, onde a imigração representa uma real preocupação para os números na demografia e na dinâmica social, compreender os padrões de ocupação do alojamento é fundamental para abordar as disparidades sociais e promover a inclusão.

O regime de ocupação do alojamento, especialmente a propriedade da habitação, é considerado um indicador-chave de inclusão social, conforme evidenciado pelo Eurostat (2023b). Os dados recentes para os anos de 2021 e 2022 revelam que, em média, uma proporção significativa de nacionais na União Europeia reside em habitação própria, enquanto uma proporção muito menor de estrangeiros desfruta desse status.

Em 2021, 74,2% dos nacionais residiam em habitação própria, em comparação com apenas 28,1% dos estrangeiros. Essa disparidade persiste em 2022, com 73,7% dos nacionais e 27,8% dos estrangeiros vivendo em habitação própria. Essa diferença substancial pode ser atribuída a várias razões, como a natureza temporária da estadia dos estrangeiros nos países europeus, restrições no acesso ao crédito para habitação, e diferenças nos rendimentos disponíveis para os estrangeiros residentes.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Comparando dados do Eurostat de 2013 com os de 2022, evidencia-se uma mudança nos padrões de ocupação do alojamento ao longo da última década. Em 2013, 72,7% dos nacionais e 36,6% dos estrangeiros residentes na UE27 viviam em habitação própria.

No entanto, em 2021, enquanto a proporção de nacionais proprietários de habitação aumentou ligeiramente para 74,2%, a proporção de estrangeiros proprietários de habitação diminuiu para 28,1%.

Ainda conforme os números da "Estatísticas sobre a integração dos migrantes — habitação" (Eurostat, 2023b), em 2022, houve uma ampla disparidade entre os Estados-Membros da União Europeia em relação às taxas de sobrecarga dos custos de habitação para cidadãos estrangeiros.

A Grécia registrou a taxa mais alta, com 39,4%, seguida pela Espanha, com 38,4%. Por outro lado, em cinco Estados-Membros com dados confiáveis, a sobrecarga dos custos de habitação para cidadãos estrangeiros foi inferior a 10,0%, com as taxas mais baixas na Finlândia (7,0%), Estônia (6,0%) e Croácia (4,3%).

Em todos os Estados-Membros da UE, com exceção da Romênia devido à falta de dados, as taxas de sobrecarga dos custos de habitação em 2022 foram menores para cidadãos da UE que vivem em seus próprios países do que para cidadãos estrangeiros que vivem no país da UE. As diferenças mais significativas entre essas duas taxas foram observadas na Espanha (32,7 pontos percentuais) e em Portugal (27,3 pontos percentuais).

Isso reflete os efeitos do contexto econômico e financeiro na União Europeia, evidenciando uma maior estabilidade financeira entre os nacionais em comparação com os estrangeiros residentes.

O acesso desigual à propriedade da habitação entre nacionais e estrangeiros na União Europeia destaca a importância da mediação intercultural na promoção da inclusão e na mitigação de disparidades sociais.

Em Espanha, embora uma boa parte das normas adotadas pelas Comunidades Autônomas espanholas em matéria de habitação tenha um forte caráter social, sua implementação concreta exige o cumprimento de uma série de requisitos que se tornam para os imigrantes verdadeiras barreiras administrativas impossíveis de superar (Martínez, 2019, p. 99).

Martínez (2019, p. 146) defende que além de ampliar a rede de habitação social, é indispensável eliminar as barreiras administrativas que fomentam a segregação e impedem as pessoas migrantes de acessar em condições de igualdade uma habitação digna em um ambiente

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

urbano ou rural digno, seguro e adequado. Para que essa integração seja efetiva, é fundamental dispor de recursos econômicos suficientes e garantir uma vontade política determinada, comprometida com a inclusão.

Ademais, uma intensa colaboração é necessária não apenas entre diferentes níveis de governo (interadministrativa), mas também com as entidades do terceiro setor, que trabalham no apoio e na implementação de políticas inclusivas. (Martínez, 2019, p. 147).

Sobre a situação habitacional em Portugal entre os anos de 2011 e 2022, com foco nas diferenças entre cidadãos portugueses e estrangeiros, há indicação que em comparação com os cidadãos portugueses, os estrangeiros têm menos acesso à propriedade de habitação (Eurostat, 2023b).

Em 2021, por exemplo, enquanto 79,3% dos cidadãos portugueses eram proprietários de habitação, apenas 43,6% dos cidadãos estrangeiros possuíam residência própria. Ao longo da última década, a percentagem de estrangeiros com habitação própria diminuiu, especialmente durante os anos da crise econômica, como em 2012, quando caiu para 30,8%. Essa tendência está relacionada com a situação econômica do país, que resultou na diminuição dos rendimentos das famílias e da população estrangeira residente.

Os números reforçam que a situação em Portugal é similar a Espanha, onde a integração dos migrantes também enfrenta desafios significativos. Além de expandir a rede de habitação social, é essencial eliminar as barreiras administrativas que promovem a segregação e dificultam o acesso dos migrantes a uma habitação digna e segura, tanto em áreas urbanas quanto rurais.

Para que essa integração seja eficaz, é necessário garantir recursos econômicos suficientes e uma forte vontade política voltada para a inclusão com o reforço colaborativo das entidades do terceiro setor. Através de uma abordagem integrada e colaborativa é possível garantir que imigrantes, independentemente de sua origem, possam viver com dignidade e segurança em Espanha e Portugal.

Nesse sentido, há espaço para atuação ds mediadores interculturais desenvolverem o trabalho de facilitadores do acesso equitativo aos recursos habitacionais, na sensibilização para as barreiras enfrentadas pelos estrangeiros e na promoção de políticas que promovam a igualdade de oportunidades no acesso à habitação.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4.10.1 Convergência demográfica: estratégias de mediação intercultural e migração para equilibrar o envelhecimento populacional

Para compreendermos as dinâmicas demográficas e sociais, é essencial observar a estrutura etária e os desafios enfrentados por Portugal e Espanha no contexto do envelhecimento da população.

De acordo com os dados dos Institutos Nacionais de Estatística de Espanha e Portugal, entre 2012 e 2021, esses países experimentaram transformações relevantes nas suas taxas de crescimento populacional.

Durante este período, Portugal apresentou taxas de crescimento consistentemente mais baixas em comparação com a Espanha, até 2019, ano em que o país registou o seu pico de crescimento na década em análise. Este fenômeno pode ser atribuído a uma combinação de fatores demográficos, incluindo taxas de natalidade, mortalidade e migração (INE, 2023, p. 13).

Em contraste, Espanha vivenciou um aumento sustentado na sua população entre 2016 e 2019. Este crescimento continuado pode ser parcialmente explicado pela sua economia relativamente mais robusta e políticas de imigração que podem ter atraído mais migrantes durante esses anos. No entanto, após 2019, a Espanha viu suas taxas de crescimento declinarem, culminando em uma taxa de crescimento positiva que foi a mais baixa registrada ao final do período observado.

A desaceleração das taxas de crescimento na Espanha após 2019 poderia ser resultado de uma série de desafios econômicos, além das implicações da pandemia de COVID-19, que afetou severamente a Espanha e alterou padrões de migração, emprego e saúde pública. A pandemia teve um impacto substancial na mobilidade populacional e na estabilidade econômica, fatores que estão intrinsecamente ligados às taxas de crescimento populacional.

Em 2022, Portugal já se destacava como um dos países mais envelhecidos da União Europeia (UE), com 23,7% de sua população com 65 anos ou mais, apenas superado ligeiramente Itália (23,8%) e seguido de perto pela Finlândia (23,1%).

Na mesma linha, a Espanha apresentava 20,1%, um pouco abaixo da média da UE (21,1%). Por outro lado, Luxemburgo despontou como país menos envelhecido, com apenas 14,8% da população com 65 anos ou mais (INE, 2023)[163]

[163] Há duas décadas que os Institutos Nacionais de Estatísticas de Espanha e Portugal publicam em conjunto a obra: "Península Ibérica em números". Esta publicação é anualmente elaborada usando como principal fonte de informação o Serviço de Estatísticas da União Europeia (Eurostat) para garantir, o mais possível, a harmonização dos dados. Fonte: https://www.ine.pt/xurl/pub/440896490 (Consultado em 03/05/2024).

Tabela 14. Quadro comparativo - Percentual de população acima dos 65 anos em 2022 (INE, 2023)

País	Percentual de População com 65 anos ou mais (2022)
União Europeia	21,1%
Itália	23,8%
Portugal	23,7%
Finlândia	23.1%
Espanha	20,1%
Luxemburgo	14,8%

Nota: elaboração própria a partir dos dados obtidos em INE (2023)

A nível ibérico, no mesmo ano, as regiões NUTS II mais envelhecidas eram o Centro (27,3%), o Principado de Astúrias (27,0%) e o Alentejo (26,8%). As Cidades Autônomas de Melilla e de Ceuta eram as que tinham menos idosos: 11,7% e 13,1%, respectivamente.

Tabela 15. Quadro comparativo - Percentual de população acima dos 65 anos nas regiões NUTS II em 2019 (INE, 2023)

Região	Taxa de Envelhecimento (%)
Centro	27,3
Principado de Astúrias	27,0
Alentejo	26,8
Melilla	11,7
Ceuta	13,1

Nota: elaboração própria a partir dos dados obtidos em INE (2023)

Segundo o Eurostat, a população de Portugal continua a envelhecer a um ritmo mais acelerado dos 27 Estados-membros da União Europeia (UE). Em 2022, metade da população portuguesa tinha mais do que 46,8 anos de idade, a segunda idade mediana mais elevada no conjunto dos países analisados (Eurostat, 2023).

A Itália surge como o país que apresenta uma idade mediana mais elevada (48 anos) e Portugal destaca-se pelo ritmo acelerado de envelhecimento: 4,7 anos, em dez anos. Em 2012, a idade mediana dos portugueses era de 42,1 anos, tendo aumentado para os referidos 46,8 anos. Na Espanha, que surge logo a seguir a Portugal, a idade mediana da população (isto é, o ponto em que a população se reparte em duas metades) aumentou 4,3 anos, enquanto na Grécia e na Eslováquia o aumento foi de 4,1 anos.

No triênio 2020-2022, o valor provisório da esperança de vida aos 65 anos foi estimado pelo Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE, 2022) em 19,3 anos. E os Censos mostraram que os residentes com 65 e mais anos de idade representam 23,4% do total da população – 10.343,066 pessoas, menos 2,1% face a 2011 –, enquanto os jovens até os 14 anos

USC DE COMPOSTELA

de idade viram o seu peso diminuir para os 12,9%. Estes números correspondem às consecutivas quebras na natalidade.

Em 2022, nasceram apenas 83.915 crianças e, a diferença entre os números de nascimentos e de mortes, o saldo natural voltou, sem surpresas, a ser negativo: - 40.703. No ano anterior, tinha havido mais 45.220 mortes do que nascimentos e mesmo antes da pandemia, em 2019, o saldo natural mostrava-se negativo (-25.264), como, de resto, nos anos anteriores (INE, 2022).

4.10.1.1 Densidade populacional e expectativa de vida: desafios na sustentabilidade previdenciária em Portugal e Espanha.

Além das questões demográficas, a densidade populacional mostra uma grande discrepância entre regiões dentro dos países ibéricos. Em Portugal, por exemplo, a variação vai de 23 habitantes por quilômetro quadrado no Alentejo a 962 habitantes na Área Metropolitana de Lisboa. Já na Espanha, essa assimetria é ainda mais pronunciada, variando entre 25 habitantes por km² em Castilla y León e Castilla-La Mancha e 5974 habitantes por km² na Ciudad Autónoma de Melilla (INE, 2023, p. 16).

Atualmente Portugal está a envelhecer a um ritmo mais acelerado do que restantes países europeus, a imigração auxilia na travagem, pois aproximadamente 14% dos recém-nascidos em Portugal em 2022 eram de mães estrangeiras. Porém, Portugal não consegue fazer frente a outros países da Europa na captação de mão-de-obra estrangeira.

Portugal está a envelhecer a um ritmo mais acelerado do que restantes países europeus. Portugal apresenta o segundo rácio mais alto de população com 65 ou mais anos (23,7%), superado apenas pela Itália (23,8%) e seguido pela Finlândia (23,1%). No reverso deste indicador, que compara as pessoas com 65 e mais anos de idade com as que estão ainda em idade ativa, com idades entre os 15 e aos 64 anos, o Luxemburgo surge com um rácio de apenas 14,8%, abaixo do da Irlanda (15,0%) e do Chipre (16,5%) (INE, 2022 e 2023).

A expectativa de vida aos 65 anos é um indicador relevante, pois evidencia a disparidade entre Espanha e Portugal. Em 2022, para ambos os sexos, a expectativa de vida ao nascer tanto em Portugal quanto na Espanha superava a média da União Europeia.

Especificamente para as mulheres, a Espanha alcançou a expectativa de vida mais alta registrada na UE, com 85,9 anos, superando a França, que vem em segundo lugar, por 0,6 anos e ultrapassando Portugal por 1,4 anos, onde a expectativa de vida registrada foi de 84,5 anos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Quanto aos homens, a diferença entre Portugal e Espanha foi ainda mais representativa, sendo de 1,6 anos. A Espanha registrou uma expectativa de vida inferior em 1,1 anos em comparação com a mais alta da UE, observada na Suécia, que foi de 81,5 anos.

Tabela 16. Expectativa de Vida aos 65 anos (INE, 2023)

País	Homens (anos)	Mulheres (anos)
Suécia	81,5	84,8
Espanha	80,4	85,9
França	79,4	85,2
Portugal	78,8	84,5

Nota: elaboração própria a partir dos dados obtidos em INE (2023)

A expectativa de vida a nível global, com as mulheres geralmente superando os homens nesse aspecto. Contudo, essas expectativas variam consideravelmente de país para país e até mesmo dentro das nações. Em algumas regiões, as pessoas vivem substancialmente mais do que em outras.

Na Espanha, por exemplo, a expectativa de vida é notavelmente alta, com uma média de 83,3 anos. Este é o país com a maior expectativa de vida à nascença, seguido pela Suécia (83,1 anos), Luxemburgo e Itália (ambos com 82,7 anos). Por outro lado, países como Bulgária (71,4 anos), Roménia (72,8 anos) e Letónia (73,1 anos) registram expectativas de vida mais baixas.

Tabela 17. Comparativo de expectativa de vida em anos (INE, 2023)

País	Esperança de Vida (anos)
Espanha	83,3
Suécia	83,1
Luxemburgo	82,7
Itália	82,7
Bulgária	71,4
Roménia	72,8
Letónia	73,1

Nota: elaboração própria a partir dos dados obtidos em INE (2023)

As disparidades não se limitam apenas entre países, mas também dentro deles. Por exemplo, na Espanha, espera-se que os residentes da Andaluzia vivam cerca de 81,7 anos, enquanto aqueles que habitam a região de Madrid, a capital, têm uma esperança de vida de 85,4 anos, uma diferença de quatro anos (INE, 2023).

Este cenário causa uma certa preocupação, pois tanto na Espanha quanto em Portugal os sistemas públicos de pensões funcionam com base na repartição, onde as pensões para a

USC DE COMPOSTELA

população reformada são pagas anualmente com base nas contribuições feitas pelos trabalhadores ativos no mesmo período.

O aumento das taxas de dependência, caminhando para uma proporção de um trabalhador ativo por reformado, pode comprometer a sustentabilidade e adequação desses sistemas. Sem reformas estruturais que enfrentem esse desafio, há risco de insuficiência para cobrir as despesas projetadas, a menos que sejam adotados planos previdenciários alternativos, como sistemas baseados em contribuições definidas.

4.10.1.2 População em risco de pobreza ou exclusão social

Outra questão relevante é a vulnerabilidade à pobreza e exclusão social, onde Portugal e Espanha apresentam uma situação mais desafiadora em comparação com a UE como um todo. Essa realidade também afeta a população jovem, com Portugal apresentando uma diminuição do peso dessa faixa etária e um aumento na Espanha.

Em 2022, a incidência de risco de pobreza ou exclusão social mostrou-se particularmente preocupante em alguns países da União Europeia, evidenciando disparidades significativas entre os Estados-Membros. Espanha apresentava uma taxa alta de 26,0%, significativamente superior tanto à média da União Europeia, que era de 21,6%, quanto à taxa observada em Portugal, que registrava 20,1%. Esses números refletem os desafios socioeconômicos específicos enfrentados pela Espanha, incluindo taxas elevadas de desemprego e desigualdades regionais profundas que podem contribuir para maiores níveis de pobreza e exclusão social.

No extremo oposto do espectro, a Romênia apresentava a maior taxa de risco de pobreza ou exclusão social entre os países da UE, com 34,4%. Este alto índice pode ser atribuído a uma combinação de baixos salários, emprego precário e limitado acesso a serviços sociais essenciais, que juntos perpetuam ciclos de pobreza. Em contraste, a República Checa registrava a menor taxa de risco, com apenas 11,8%, refletindo possivelmente melhores políticas de proteção social e uma economia relativamente mais estável.

A análise das taxas entre a população jovem (15-29 anos) revela uma dinâmica diferente. Em Portugal, o risco de pobreza ou exclusão social para este grupo etário era de 21,1%, situando-se abaixo da média da UE de 24,5%. Isso sugere que, apesar dos desafios econômicos gerais, Portugal tem conseguido mitigar relativamente os riscos para os jovens, possivelmente através de programas de apoio educacional e de emprego juvenil.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

No entanto, na Espanha, a situação era mais grave, com uma taxa de 28,0% entre os jovens, refletindo desafios significativos no mercado de trabalho jovem e insuficiências nos sistemas de educação e formação profissional que podem não estar totalmente alinhados com as necessidades do mercado de trabalho.

Essas estatísticas não apenas iluminam as condições atuais de vida em diferentes países da UE, mas também destacam a importância de políticas direcionadas para combater a pobreza e a exclusão social. A necessidade de intervenções específicas, que considerem as particularidades de cada grupo etário e as condições socioeconômicas específicas de cada país, é fundamental para mitigar esses riscos e promover uma inclusão social mais ampla e eficaz. Assim, a abordagem para resolver esses problemas deve ser multifacetada, envolvendo investimentos em educação, emprego, habitação e saúde, para assegurar que todas as camadas da população possam alcançar um padrão de vida digno e participativo.

Nesse sentido, a combinação da atual transformação demográfica em direção a uma população mais velha com a incidência de risco de pobreza ou exclusão social a aumentar impõe o ônus de fornecer os recursos fiscais necessários para sustentar os padrões europeus de proteção social a um corpo menor de trabalhadores ativos.

Poucas análises abrangentes em toda a UE sobre o impacto fiscal líquido da imigração forneceram uma resposta sobre como a imigração impacta nos recursos necessários para os sistemas de bem-estar social. Mais importante ainda, nenhuma análise abordou especificamente essa questão em termos dinâmicos, considerando como o impacto provavelmente evoluirá nas próximas décadas

Entre as soluções frequentemente previstas, alguns acreditam que os países europeus devem considerar cortar seus extensos esquemas de proteção social e ativar todos os segmentos das populações potencialmente ativas para tentar reverter a tendência demográfica adversa. Nesse sentido, a migração pode ser considerada um elemento importante de uma mistura complexa de políticas (Belanger, Christl, Conte, Mazza & Narazani, 2020).

No estudo recente realizado por Belanger *et al.* (2020) analisando o impacto fiscal líquido presente e futuro da imigração na UE através de uma combinação de modelos fiscais e demográficos.

O envelhecimento da população traz impactos significativos nos sistemas de pensões, com Portugal e Espanha enfrentando desafios relacionados à sustentabilidade e adequação desses

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

sistemas. O aumento das taxas de dependência pode comprometer a capacidade de cobrir as despesas projetadas, a menos que sejam adotadas reformas estruturais.

Sendo importante considerar nas projeções de gastos com pensões as mudanças esperadas na expectativa de vida. Em Portugal, por exemplo, já se incorporou o fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice, além de haver uma indexação automática da idade de reforma expectativa de vida aos 65 anos. No entanto, na Espanha, essa questão está atualmente em compasso de espera ou sem definição clara (Belanger *et al.*, 2020).

Outro efeito que o aumento da expectativa de vida com uma baixa taxa de natalidade produz um aumento das necessidades de cuidados sociais e de saúde. Essas necessidades englobam os cuidados prolongados necessários para a recuperação de doenças ou acidentes, como quedas em casa, que se tornam mais frequentes entre a população idosa. Gerir efetivamente as áreas sociais e de saúde exige indicadores que apontem a duração desses períodos e a assistência necessária durante eles.

De igual modo, as transformações nas estruturas familiares, com menos filhos, têm gerado uma crescente dependência de apoio formal, tendo um impacto considerável nas projeções dessa área. Torna-se por demais importante o desenvolvimento de políticas preventivas, por exemplo, para reduzir acidentes entre idosos, e para promover a autonomia nessa faixa etária.

Programas sociais voltados para melhorar o bem-estar dos indivíduos em suas próprias residências, como adaptações funcionais nas moradias ou fornecimento de dispositivos de apoio, têm sido cada vez mais implementados em sociedades avançadas. De igual modo surge a necessidade de ter um capital humano capaz de oferecer os cuidados de saúde em todos os níveis.

A realidade demográfica em Portugal e Espanha evidencia um panorama desafiador, marcado pelo envelhecimento da população, desequilíbrios na estrutura etária e preocupações crescentes sobre a sustentabilidade dos sistemas sociais e econômicos.

Este cenário, caracterizado por uma população mais idosa e uma diminuição proporcional de jovens, demanda ações proativas e inovadoras para enfrentar os desafios iminentes.

Nesse contexto, a mediação intercultural emerge como uma ferramenta poderosa e essencial para mitigar os impactos do vazio demográfico e fortalecer a integração de imigrantes. A integração bem-sucedida dos imigrantes pode contribuir para a revitalização das dinâmicas sociais, a estabilidade econômica e a sustentabilidade dos sistemas sociais.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A mediação intercultural oferece um caminho para superar barreiras linguísticas, culturais e sociais, promovendo a compreensão mútua e a coesão entre as comunidades autóctones e os imigrantes.

Ao facilitar a comunicação e o entendimento entre diferentes grupos étnicos, a mediação pode ajudar a construir pontes e fortalecer laços, criando um ambiente propício para a coexistência harmoniosa e a colaboração entre as diversas comunidades.

Ademais, a mediação intercultural pode ser aplicada como um meio de fomentar o diálogo e a interação entre gerações, promovendo a troca de conhecimento e valores entre os mais jovens e os mais idosos. Essa abordagem inclusiva e colaborativa pode contribuir para a preservação e transmissão de tradições culturais, enquanto também estimula a inovação e a adaptação às mudanças sociais.

No âmbito econômico, a mediação intercultural pode facilitar a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho, proporcionando oportunidades de emprego e contribuindo para a diversificação e o enriquecimento do tecido econômico.

A valorização das habilidades e experiências dos imigrantes, aliada à promoção de um ambiente de trabalho inclusivo, pode resultar em benefícios econômicos significativos para as sociedades receptoras.

Desse modo, é necessário reforçar o investimento em programas e políticas que promovam a formação de mediadores interculturais, capacitando-os para atuar como facilitadores e agentes de mudança nas comunidades. Essa capacitação especializada garantirá a efetividade dos processos de mediação, permitindo uma abordagem sensível às questões culturais e sociais específicas de cada contexto.

Portanto, acreditamos que através da aplicação da mediação intercultural na integração de imigrantes emerge como uma abordagem estratégica e multifacetada para responder aos desafios demográficos atuais, oferecendo um caminho para a construção de sociedades mais coesas, inclusivas e resilientes.

A contínua e dedicada alocação de recursos nessa estratégia não só representa um passo significativo para a promoção de comunidades mais unidas e diversificadas em Portugal e Espanha, mas também sinaliza um compromisso fundamental na criação de um cenário global que valoriza a diversidade, o diálogo intercultural e a harmonia social.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Tabela 18. Resumo comparativo entre Espanha e Portugal

Aspecto Comparativo	Portugal	Espanha
Vulnerabilidade à Pobreza e Exclusão Social	Abaixo da média da UE, reflete esforços contínuos para mitigar a pobreza, embora ainda haja desafios socioeconômicos.	Taxa significativamente alta devido a desafios como desemprego elevado e desigualdades regionais profundas.
População Jovem (15-29 anos)	Apresenta uma taxa de risco de pobreza de 21,1%. Abaixo da média (-3,4 pontos percentuais). Menores riscos devido a programas de apoio educacional e emprego juvenil.	Apresentou uma taxa de risco de pobreza ou exclusão social de 28,0%. Acima da média da UE (+3,5 pontos percentuais) que foi de 25, 5. Desafios no mercado de trabalho jovem.
Sustentabilidade dos Sistemas de Pensões	Incorporou o fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice, além de indexação automática da idade de reforma à expectativa de vida.	Questão atualmente em compasso de espera ou sem definição clara.
Necessidades de Cuidados Sociais e de Saúde	Aumento das necessidades devido ao envelhecimento da população e baixa taxa de natalidade.	Impacto similar devido ao envelhecimento da população.
Estruturas Familiares e Apoio Formal	Crescente dependência de apoio formal devido a transformações nas estruturas familiares.	Desafio semelhante devido a mudanças nas estruturas familiares.
Mediação Intercultural	Ferramenta emergente para mitigar os impactos do vazio demográfico e fortalecer a integração de imigrantes.	Estratégia essencial para enfrentar os desafios demográficos, promovendo a coesão social e a inclusão de imigrantes.

Nota: elaboração própria

Este quadro comparativo destaca as principais diferenças e semelhanças entre Portugal e Espanha em relação a questões demográficas, sociais e de integração de imigrantes. Ambos os países enfrentam desafios significativos relacionados ao envelhecimento da população e à sustentabilidade dos sistemas sociais e econômicos, o que demanda soluções proativas e inovadoras. A mediação intercultural surge como uma abordagem estratégica para enfrentar esses desafios, promovendo a coesão social, a inclusão de imigrantes e o enriquecimento das comunidades.

4.11 MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DAS MIGRAÇÕES NA ESPANHA

A crescente migração forçada e o aumento dos deslocamentos populacionais têm gerado uma demanda sem precedentes por proteção internacional em todo o mundo. No contexto da União Europeia, o Regulamento (UE) 604/2013, conhecido como Regulamento Dublin III, é aplicado na determinação do Estado Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional. Esta legislação estabelece critérios específicos para essa atribuição, buscando garantir uma distribuição equitativa das responsabilidades entre os países membros da UE.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Na Espanha, o direito de asilo, a proteção subsidiária e a proteção por razões humanitárias são figuras jurídicas necessárias para a concessão de proteção a indivíduos em situações de vulnerabilidade.

No entanto, o contexto administrativo espanhol enfrenta uma série de desafios na aplicação eficaz desses instrumentos legais, especialmente diante do aumento significativo do número de solicitantes de proteção internacional nos últimos anos.

Destaca-se a relevância da análise das figuras jurídicas e do procedimento administrativo espanhol para compreender a operação prática do sistema de proteção internacional e identificar maneiras de aprimorá-lo para garantir uma resposta mais eficaz às necessidades dos migrantes em busca de proteção.

Ademais, são apresentados dados estatísticos recentes sobre os pedidos de proteção internacional na União Europeia e na Espanha, evidenciando a magnitude do desafio e a necessidade de medidas eficazes para lidar com o aumento das deslocações forçadas e garantir uma resposta humanitária adequada. Neste contexto surge a mediação como uma ferramenta potencialmente benéfica com o propósito de promover uma maior inclusão e coesão social entre os imigrantes e as comunidades autóctones na Espanha.

4.11.1 Mediando fronteiras: a relevância da mediação para imigrantes no contexto do regulamento Dublin III na Espanha

O Regulamento (UE) 604/2013 (Regulamento Dublin III) estabelece os critérios para a determinação do Estado Membro, no âmbito da União Europeia, responsável pela análise de um pedido de proteção internacional.

Historicamente, consubstancia a terceira e, até à data, última reforma efetivada ao Sistema de Dublin, constituído por este Regulamento e, bem assim, pelo Regulamento EURODAC[164], responsável pelo estabelecimento de uma base de dados de impressões digitais, a nível europeu, para a entrada não autorizada na UE. Aprovado em 2013, entrou em vigor em julho do mesmo ano, com aplicação em todos os Estados Membros, à exceção da Dinamarca.

Neste contexto, o Sistema de Dublin (no qual o Regulamento Dublin III se insere) tem como principal objetivo garantir a redução do número de requerentes de asilo em órbita e,

[164] O Eurodac (European Dactyloscopy) é o sistema de base de dados da União Europeia usado para comparar impressões digitais para fins de aplicação efetiva do Regulamento de Dublin, que determina o Estado-Membro responsável por examinar um pedido de asilo. Criado em 2000, o Eurodac ajuda a evitar que os requerentes de asilo apresentem pedidos em múltiplos países, um fenômeno conhecido como "asilo em órbita". Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603 (Consultado em 03/05/2024).

simultaneamente, impedir a prática do *asylum shopping*, ou seja, da apresentação de pedidos múltiplos em vários Estados-Membros.

O principal critério pelo Regulamento Dublin III refere-se à documentação e ao local de entrada, o que dá origem a uma importante assunção de responsabilidade por parte dos Estados-Membros que estão na fronteira externa da União Europeia.

Sublinha-se que um dos pontos principais que o Regulamento Dublin III traz no seu texto é o de que, uma vez os dados inseridos no Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), todos os Estados Membros da União são responsáveis, de uma forma genérica, pela análise de todos os pedidos de proteção internacional apresentados.

Entretanto, apenas um Estado será responsável pela análise de determinado pedido. De fato, e apesar de tal provisão ser já apresentada nos regulamentos anteriores, com o Regulamento Dublin III desenvolve-se uma base mais fortificada com este preceito ao definir as obrigações que incorrem sobre o Estado responsável (Desimpelaere, 2015, p. 74).

Os critérios para determinar a responsabilidade de um Estado membro da União Europeia no processo de asilo dividem-se em dois grupos distintos: os critérios especiais e os critérios gerais. Os critérios especiais abordam questões relacionadas com menores e membros da família, enquanto os critérios gerais tratam de outras circunstâncias.

Embora os critérios em si não tenham sido alterados em relação aos regulamentos anteriores, o Regulamento Dublin III é mais específico sobre como esses critérios devem ser aplicados, o que resulta numa maior clareza e consistência na determinação da responsabilidade do Estado membro no processo de asilo.

4.11.2 Figuras jurídicas de proteção internacional no Direito Administrativo espanhol: contexto, aplicações e desafios

Na Espanha a legislação inclui nas figuras jurídicas de proteção Internacional com o objetivo de garantir a não devolução da pessoa ao seu país de origem além da condição de refugiado ou asilado e proteção subsidiária, a proteção por razões humanitárias.

A diferença principal entre estes institutos é: a) Refugiado (risco de persecução pessoal por motivos concretos ligados a conexão com um grupo social determinado; b) concessão de Proteção Subsidiaria (existe um risco da pessoa sofrer danos graves por pena de morte, violência indiscriminada em situação de conflito armado interno, etc.; c) concessão de

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

residência por razões humanitárias de caráter internacional (haverá um prejuízo grave à pessoa em caso de devolução, especialmente relacionado a problemas de saúde).

4.11.2.1 Direito de Asilo

Incialmente, analisa-se o instituto do direito de asilo (refugiado) pelo seu enquadramento jurídico. Nesse sentido, no ordenamento jurídico espanhol, de acordo com a Lei 12/2009, de 30 de outubro, o direito de asilo é a proteção concedida aos cidadãos não comunitários ou apátridas que sejam reconhecidos como refugiados nos termos definidos no artigo 3º desta Lei e na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, realizada em Genebra em 28 de julho de 1951, e seu Protocolo, assinado em Nova York em 31 de janeiro de 1967.

O conceito de refugiado, conforme definido pelo artigo 3º da Lei 12/2009 engloba não apenas aqueles que fogem de perseguições baseadas em raça, religião, nacionalidade, opinião política, pertença a determinado grupo social, gênero ou orientação sexual, mas também os apátridas que não têm nacionalidade e estão fora do país onde costumavam residir, devido aos mesmos motivos. Acreditamos que esta definição reflete não apenas a vulnerabilidade dessas pessoas, mas também a sua coragem em buscar proteção em terras estrangeiras.

O texto legal destaca a importância dos "fundados receios" que motivam a busca por refúgio. Esses temores não são apenas subjetivos, mas devem ser fundamentados em situações reais de perseguição ou violência.

Os fundados receios mencionados no corpo do referido artigo, trata-se de um elemento objetivo e genérico, que está vinculado a condição do país de origem, comprovada por meio de informações publicadas por organizações de reconhecida autoridade e prestígio, principalmente organizações internacionais (ONU, UE, CIDH), organizações de Direitos Humanos ou estados e agências de Estados Ocidentais.

De outro modo, classifica-se os atos de persecução como aqueles que produzem violação grave dos direitos fundamentais como atos de violência física ou psíquica, incluídos atos de violência sexual; medidas legislativas, administrativas, policiais ou judiciais que sejam discriminatórias em si mesmas ou se apliquem de forma discriminatória.

A lei reconhece a necessidade de proteção para aqueles que não podem ou não querem confiar na segurança oferecida por seus países de origem. Além disso, é fundamental ressaltar que o conceito de refugiado não se aplica a todos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Há causas de exclusão específicas, delineadas nos artigos 8º e 9º, que estabelecem critérios para determinar a elegibilidade para o status de refugiado. Essas disposições visam garantir que o sistema de asilo seja usado de maneira justa e equitativa, protegendo aqueles que genuinamente necessitam de amparo.

No cerne dessa definição legal está o reconhecimento da dignidade e dos direitos fundamentais de cada indivíduo. O conceito de refugiado não é apenas uma questão legal, mas também moral e humanitária. É um lembrete constante da nossa responsabilidade coletiva de proteger e acolher aqueles que fogem da perseguição e da violência.

Em última análise, o artigo 3º da lei sobre refugiados na Espanha representa um compromisso com os princípios de solidariedade, justiça e respeito pelos direitos humanos. É um testemunho do papel essencial que o direito internacional desempenha na proteção dos mais vulneráveis e na construção de um mundo mais justo e compassivo.

Porém, sublinha-se que em muitos casos de pedidos de asilo, o relato (descrição pessoal dos atos acontecidos) é a única ou a principal prova que acompanha o pedido.

Desse modo o mesmo deve ser crível e verossímil, preciso, detalhado e coerente. No relato deve a pessoa descrever os motivos do pedido de asilo, antecedentes e fatos imediatos, se houve denúncia ou pedido de proteção às autoridades do país de origem, como foi o processo de fuga, a impossibilidade de realojamento dentro do próprio país, e todo o percurso até a chegada na Espanha.

Embora na prática jurisprudencial majoritária, somente o relato não seja geralmente prova suficiente para o reconhecimento da condição de refugiado, há decisões que entendem que deveria ser admitido, seguindo os critérios do ACNUR (2011).

Nesse sentido, STS, 29 de Abril de 2011 (RC 3986/2009) estabeleceu como prova suficiente que a história deve ser precisa, detalhada e coerente, e que, ao relacioná-la com a situação social e política do país, permite concluir ser plausível, mesmo na ausência de provas.

Sobre a avaliação das evidências e credibilidade do relato de solicitantes de asilo pelo Gabinete Europeu de Asilo[165] é considerado um processo complexo e abrangente, baseado em diversos critérios fundamentais.

Primeiramente, a coerência interna refere-se à consistência das declarações e provas apresentadas pelo requerente ao longo de todo o processo de solicitação, desde a petição inicial

[165] Sobre o Gabinete Europeu de Asilo. Fonte: https://acogidayasilo.blog/requisitos-proteccion-internacional/ (Consultado em 03/05/2024).

até a decisão final. A narrativa do solicitante deve ser coerente e livre de inconsistências ou omissões, garantindo a credibilidade do relato.

Além disso, a consistência externa é essencial, envolvendo a correspondência entre o relato do solicitante e outras fontes de informação, como depoimentos de familiares, testemunhas e provas documentais. Essa consistência reforça a veracidade do relato e sua congruência com a realidade do país de origem do requerente.

O nível de detalhamento suficiente também é um aspecto importante, pois espera-se que o pedido de proteção internacional seja fundamentado e detalhado o bastante, especialmente em relação aos eventos mais relevantes e substanciais que fundamentam o pedido de asilo.

A plausibilidade do relato é outro critério relevante, pois o mesmo não deve contradizer informações amplamente disponíveis e relevantes para o caso. A história apresentada pelo solicitante deve parecer razoável e possível à luz das circunstâncias políticas, sociais e culturais do país de origem.

Por fim, o comportamento do solicitante durante o processo de testemunho também é considerado, embora seja reconhecido como um elemento menos confiável. No entanto, o comportamento pode influenciar a decisão final, sendo frequentemente utilizado para justificar o reconhecimento ou a rejeição do pedido de asilo.

Em suma, a análise das evidências e credibilidade do relato é um processo rigoroso e meticuloso, que visa garantir a proteção adequada daqueles que verdadeiramente necessitam de refúgio e asilo, ao mesmo tempo em que evita abusos e falsas alegações.

É indispensável que a pessoa não tenha passado por um terceiro país, considerado seguro antes de chegar a Espanha, pois neste caso o pedido de asilo deveria ter sido solicitado alí. Este seria um motivo de inadmissibilidade do pedido.

O pedido de asilo deve ser apresentado com a maior brevidade possível ou, em qualquer caso, fundamentado para não o ter apresentado dessa forma. Para a solicitar, a pessoa deve estar em território espanhol. Atualmente, não é possível se solicitar em embaixadas espanholas no exterior.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Tabela 19. Quadro resumo de Direito de Asilo na Espanha

Lei e Regulamentos	Lei Orgânica 12/2009, de 30 de outubro
Definição de Refugiado	Pessoa com fundados receios de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política, pertença a determinado grupo social, gênero ou orientação sexual, fora do país de nacionalidade e não pode ou não quer valer-se da proteção desse país, ou apátrida que não pode ou não quer retornar ao país de residência habitual, devido aos mesmos temores, desde que não envolvido em causas de exclusão ou recusa de proteção.
Critérios de Perseguição	Atos de violência física ou psíquica, violência sexual, medidas discriminatórias legislativas, administrativas, policiais ou judiciais, comprovados por informações de organizações de reconhecida autoridade e prestígio.
Prova de Perseguição	Relato detalhado, crível e verossímil, descrevendo motivos do pedido de asilo, antecedentes, processo de fuga, impossibilidade de realojamento, entre outros, complementado por informações de organizações internacionais.
Aceitabilidade da Prova	Reconhecimento baseado na precisão, detalhe e coerência do relato, mesmo na ausência de outras provas, seguindo critérios do ACNUR.
Evidências e Credibilidade do Relato	Coerência interna, consistência externa, detalhamento suficiente, plausibilidade e comportamento durante o testemunho.
Exceções	Pedido de asilo deve ser feito diretamente na Espanha, sem passar por terceiro país considerado seguro, sob pena de inadmissibilidade.
Processo de Solicitação	Deve ser apresentado com brevidade ou fundamentado, estando o requerente em território espanhol, excluída a possibilidade de solicitação em embaixadas espanholas no exterior.

Nota: elaboração própria

O quadro anterior resume o enquadramento normativo do direito de asilo na Espanha, delineando os critérios de elegibilidade, os requisitos de prova e o processo de solicitação, conforme estabelecido pela Lei Orgânica 12/2009 e regulamentos associados.

4.11.2.2 Proteção subsidiária

No caso de faltar algum dos elementos que compõem a natureza do estatuto dos refugiados é possível que seja feita a solicitação de proteção subsidiária, por motivos substanciais para acreditar que, se a pessoa retornar ao seu país de origem, enfrentará um risco real de sofrer qualquer um dos seguintes danos graves:a) a pena de morte ou o risco de sua execução material;b) tortura e tratamento desumano ou degradante no país de origem do requerente; c) ameaças graves contra a vida ou integridade de civis motivadas por violência indiscriminada em situações de conflito internacional ou interno.

Nesse caso, a situação objetiva do país de origem é de grande importância, em termos dos índices de violência e seu impacto sobre os moradores.

No entanto, os tribunais reconhecem que quanto mais for demonstrado o grau de afetação específica devido a elementos da situação pessoal do requerente, menor será a necessidade de

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

demonstração do grau de violência indiscriminada do país de origem. Portanto, os "elementos de situação pessoal" sempre serão importantes e devem ser valorizados.

Tabela 20. Quadro resumo procedimento de solicitação de proteção subsidiária

Natureza Jurídica	Solicitação de proteção subsidiária
Critérios de Elegibilidade	Ausência ou falta de elementos que caracterizam o estatuto de refugiado
Motivos de Elegibilidade	Risco real de sofrer:a) Pena de morte ou execução material; b) Tortura e tratamento desumano ou degradante; c) Ameaças graves à vida ou integridade de civis devido a violência indiscriminada em conflitos internacionais ou internos.
Importância da Situação do País de Origem	Avaliação da situação objetiva do país, incluindo índices de violência e seu impacto.
Elementos de Situação Pessoal	Fatores específicos da situação pessoal do requerente influenciam a avaliação da necessidade de proteção subsidiária.
Apreciação dos Tribunais	Quanto mais demonstrado o grau de afetação específica da situação pessoal, menor a necessidade de evidenciar o grau de violência indiscriminada no país de origem.

Nota: elaboração própria

4.11.2.3 Proteção por razões humanitárias

Por força dos artigos 46.1 e 46.3 da Lei 12/2009 e artigo 126.2 do Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprovou o Regulamento da Lei Orgânica 4/2000, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha permite a concessão de autorização de residência temporária por motivos humanitários. Esta permissão é baseada em duas categorias principais:

A primeira é a concessão por equidade ou justiça material. Esse critério é aplicado para incluir pessoas que não preenchem os requisitos para asilo ou proteção subsidiária, mas considera-se necessário conceder algum tipo de proteção, a fim de dar uma solução justa ao caso, por equidade ou justiça material.

A segunda é a concessão por motivos relacionados ao asilo. Isso se aplica quando indivíduos foram forçados a deixar seus países devido a conflitos graves, distúrbios políticos, étnicos ou religiosos, ou quando retornar ao país de origem representaria um risco real para suas vidas ou integridade física. Esses casos foram embasados em um precedente estabelecido por um julgamento do tribunal no ano de 2017, onde se observa uma interseção entre os requisitos para proteção subsidiária e proteção por motivos humanitários.

A proteção por razões humanitárias é concedida muitas vezes a cidadãos venezuelanos, que embora pudesse enquadrar-se tecnicamente em proteção subsidiária (já que a situação objetiva

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

de violência indiscriminada em situação de conflito interno é mais importante), na Espanha está se concedendo, seguindo a recomendação do ACNUR (2011) "algum tipo de proteção".

É possível, também, a concessão de proteção humanitária por causas não ligadas ao asilo, como por exemplo a existência de uma doença grave atualmente em tratamento e cuja continuidade pode ser interrompida em caso de retorno ao país de origem, com sério risco de agravamento.

Neste caso é necessário fornecer não só os relatórios clínicos que comprovem a doença, mas também as razões para deduzir que no país de origem a situação de saúde poderia agravar-se, quer por falta de tratamento médico adequado, quer por dificuldade de acesso efetiva a ela, devido aos escassos recursos públicos e privados do sistema de saúde do país de origem. Igualmente, é possível que seja concedido em razão de tratamento de saúde mental ou psicológica.

Tabela 21. Critérios para Concessão de Autorização de Residência Temporária por Motivos Humanitários

Enquadramento Normativo	Critérios para Concessão de Autorização de Residência Temporária por Motivos Humanitários
Lei 12/2009	- Artigo 46.1 e 46.3: Permitem a concessão de autorização de residência temporária por motivos humanitários.
Real Decreto 557/2011	- Artigo 126.2: Aprovou o Regulamento da Lei Orgânica 4/2000, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha.
Tipos de Concessão	- Concessão por Equidade ou Justiça Material: Para casos em que não se enquadram nos requisitos para asilo ou proteção subsidiária, mas há necessidade de proteção por equidade ou justiça material.
	- Concessão por Motivos Relacionados ao Asilo: Quando indivíduos foram forçados a deixar seus países devido a conflitos graves, distúrbios políticos, étnicos ou religiosos, ou quando retornar ao país de origem representaria um risco real para suas vidas ou integridade física.
Casos Específicos	- Interseção entre Proteção Subsidiária e Proteção por Motivos Humanitários, estabelecida por precedente em um julgamento do tribunal em 2017.
	- Concessão frequentemente concedida a cidadãos venezuelanos, seguindo recomendação do ACNUR.
	- Concessão por Causas não Ligadas ao Asilo: Exemplo inclui doença grave atualmente em tratamento, cuja continuidade pode ser interrompida no país de origem, com sério risco de agravamento.
	- Necessidade de fornecer relatórios clínicos e justificativa para deduzir que a situação de saúde poderia agravar-se no país de origem.
	- Possibilidade de concessão por tratamento de saúde mental ou psicológica.

Nota: elaboração própria

4.11.3 O Procedimento Administrativo de Proteção Internacional: etapas e vicissitudes no Direito Administrativo espanhol.

Primeiramente é necessário fazer a solicitação do pedido de proteção internacional em território espanhol, no prazo de 1 mês a partir da entrada no país ou desde que os fatos sejam conhecidos, embora seja possível fazê-lo depois de decorrido esse prazo se os motivos para tal

atraso são devidamente explicados. Os locais mais comuns são o aeroporto, o Comissaria de Policia ou agências do governo especificas de asilo.

Ao efetuar o pedido de asilo a polícia entregará o documento que é denominado "manifestação da vontade" o ou "primeiro cartão branco" (*Tarjeta blanca*), que serve de documento de identificação que o requerente solicitou a protecção internacional e garante o não regresso ao país de origem, e que incluirá uma data aproximada para uma entrevista.

O pedido de asilo é formalizado através da chamada "entrevista de asilo". Realizada a entrevista e formalizada a solicitação, fica retido o documento denominado "Manifestação de Vontade" (MV) e é entregue um similar denominado "registo de apresentação da solicitação" (segundo cartão branco- *Tarjeta Blanca*). Neste documento é incluído o Número de Identificação de Estrangeiro (NIE) e o Número do procedimento de Asilo (número OAR) que sinaliza o caso de asilo perante a Administração.

Após um período de 1 mês sem notificação de resolução de indeferimento, o procedimento é admitido por silêncio administrativo e o processo segue para a fase de estudo ou instrução. Isto não significa que o asilo foi concedido, apenas que o pedido foi formalmente admitido para ser estudado e avaliado pelo Gabinete de Asilo. Pode ser que antes do mês da entrevista seja notificada uma resolução com a não admissão para processamento, o que significaria a negação do asilo e a possibilidade de recorrer da decisão ou deixar o país em até 15 dias.

Nesse momento inicial é analisado principalmente se a Espanha é ou não competente para estudar o caso, por ser o primeiro país seguro que a pessoa entrou depois de sair do país de origem.

Caso admitido para tramitação, o requerimento é dirigido à "Oficina de Asilo", que de acordo com a Lei do Asilo, tem um prazo máximo de 6 meses para analisar o caso. Porém, que na prática pode demorar vários anos dependendo do caso ou do país de origem. Enquanto o pedido não for resolvido, a pessoa tem garantido direitos como "requerente de asilo" (estar documentado, permanecer provisoriamente no país, etc.).

Sublinha-se ser possível requerer a celeridade ou atraso do procedimento por motivos de vulnerabilidade, uma vez que a Lei do Asilo reconhece que pode ser dado tratamento diferenciado tendo em conta *a situação específica dos requerentes ou beneficiários de proteção internacional em situação de vulnerabilidade, tais como menores, menores não acompanhados, pessoas com deficiência, idosos, mulheres grávidas, famílias monoparentais com menores,*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

pessoas que sofreram tortura, estupro ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual e vítimas de tráfico de seres humanos.

Durante este período que o pedido está em trâmite é de extrema relevância, que seja apresentado com a maior brevidade possível, toda a informação e documentação que comprove a afirmação feita na entrevista.

Para tanto, é recomendável, para além de apresentar um relato manuscrito e cronológico dos eventos, o mais detalhado e conciso possível, também apresentar outros documentos: certidão de nascimento, casamento, óbito, queixas apresentadas, certidões de estudos, folha de trabalho, documentos da empresas, depoimentos de testemunhas dos fatos, de autoridades do país, ou seja, qualquer elemento de prova que dê consistência ao relatado e que sirva para comprovar o cumprimento dos requisitos para o reconhecimento da condição de refugiado ou a concessão de proteção subsidiária ou por motivos humanitários.

Uma vez deferida a solicitação é concedido um "O cartão vermelho" (*tarjeta roja*),que identifica a pessoa como requerente de proteção internacional, com validade semelhante à do passaporte e comprova a situação administrativa de "requerente de asilo". Este documento é renovado automaticamente a cada 6 meses e enquanto o pedido de asilo não for resolvido.

Conforme os dados do Relatório Anual da Comissão Espanhola de Assistência aos Refugiados (CEAR, 2023), em 2022, os países da UE receberam 963067 pedidos de proteção internacional.

Este valor representa um aumento de mais de metade (53 %) em comparação com 2021 (630630) e o valor mais elevado registado desde 2016. Do número total de pedidos apresentados, 881230 são requerentes de proteção internacional pela primeira vez, mais 65 % do que em 2021 (535045). O aumento do número de requerentes de asilo na UE corresponderia ao fim das restrições impostas durante a pandemia de covid-19 e ao aumento global das deslocações forçadas.

Quanto ao número total de pedidos resolvidos em 2022 ascende a 635967, um aumento de 21% em comparação com 524330 resoluções em 2021. A Alemanha, mantém-se em primeiro lugar (197540), à frente da França com 129735 decisões.

Seguidos pela Espanha (86997), Itália (53065), Áustria (39000), Grécia (38645), Bélgica (24025) e Países Baixos (17400) (Eurostat, 2023c). Muito abaixo da média europeia, e em último lugar entre os países com maior número de decisões, está a Espanha, que em 2022 registrou uma taxa de 16,5 % de reconhecimento da proteção internacional.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Em comparação com a UE-27 no seu conjunto, a Espanha ocupa o terceiro lugar, apenas à frente de Malta (taxa de reconhecimento de 14,5 %) e de Chipre (taxa de reconhecimento de 6,5 %) (Eurostat, 2023c; CEAR, 2023).

Em termos do número de pedidos pendentes em primeira instância, no final de 2022, 877785 pedidos continuavam por resolver em todos os Estados-Membros, um número que aumentou em comparação com 2021, atingindo o seu nível mais elevado desde 2017.

Com predominância estão os pedidos de afegãos (93330) e sírios (114230) representaram, em conjunto, a maior percentagem do número total de pedidos pendentes por mais um ano. É de salientar que a Espanha acumula 14% do número total de pedidos não resolvidos de todos os países.

O número de pedidos não resolvidos do conjunto dos países da UE (122035 pedidos) é superior aos 104010 pedidos não resolvidos de todos os países. Este número é superior aos 104 010 pedidos pendentes no final de 2021.

No que diz respeito ao acesso ao procedimento de asilo, na maior parte das escolas europeias, os pedidos de asilo são registados por escrito, o que causa dificuldades nalguns casos, para as pessoas que não sabem ler, escrever ou que desconhecem esta informação.

Uma parcela significativa de advogados denuncia sistematicamente a existência de casos em que, apesar de haver pedidos verbais deste direito, por vezes mesmo antes da expulsão, não é facultado o formulário correspondente ao pedido de asilo CEAR (2023).

As dificuldades persistem quando a notificação do pedido de asilo é feita pessoalmente, uma vez que, na maioria dos casos, não se encontra presente pessoal de tradução, pelo que alguns reclusos desconhecem inicialmente o significado da decisão e a possibilidade de reexame.

Do mesmo modo, segundo o informe CEAR (2023), no caso da admissão para tratamento e libertação, em vários casos, também não são informados os passos a dar para se documentarem como requerentes de asilo e os direitos daí decorrentes.

Houve também queixas de advogados sobre o pouco tempo que tinham para falar com o recluso antes de o ajudarem com o pedido de asilo e sobre o desempenho de alguns tradutores que não compreendiam corretamente o requerente de asilo ou vice -versa, ou que ultrapassam as suas funções de tradução.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

O referido informe, indica, ainda que o prazo para a comunicação da expulsão ao próprio recluso e ao seu defensor, de modo a que esta seja efetuada com a maior antecedência possível em relação à data da expulsão, também há ocorrências de não ser respeitado.

Na Espanha, os Centros para a Recepção dos Refugiados (CARs) são estabelecimentos públicos destinados a disponibilizar alojamento temporário e alimentação; informação e aconselhamento; orientação para permitir ao utente a sua inclusão no sistema educativo, social e de saúde; atenção psicológica; apoio social especializado e gestão de ajuda económica complementar; cursos de formação linguística e cívica; orientação e mediação para a inclusão profissional e laboral; actividades de tempos livres e lazer; sensibilização e divulgação das funções dos CARs junto da sociedade de acolhimento.

Todos estes serviços são destinados a integrar os candidatos a asilo, refugiados ou pessoas deslocadas que, para serem aceites nos centros, têm de estar desempregadas e carecer de meios econômicos para satisfazer as suas necessidades básicas e as das suas famílias.

A estadia no centro tem a duração máxima de seis meses e pode ser prolongada em circunstâncias excepcionais até à notificação da decisão sobre o pedido de asilo.

Os CARs dependem da Secretaria de Estado da Imigração e da Emigração de Espanha, estando em funcionamento em quatro locais distintos - Vallecas, Alcobendas (Madrid), Mislata (Valência) e Sevilha.

Tabela 22. Etapas do Procedimento de Proteção Internacional na Espanha (CEAR, 2023)

Etapa	Descrição
Solicitação do pedido de asilo	Requerimento do pedido de proteção internacional em território espanhol, com prazo de 1 mês após entrada no país ou após os fatos serem conhecidos.
Entrega do documento de identificação	Recebimento da "manifestação da vontade" ou "primeiro cartão branco" (Tarjeta blanca), que identifica o pedido de asilo.
Entrevista de asilo	Realização da entrevista de asilo para formalização do pedido.
Admissão por silêncio administrative	Caso não haja resolução de indeferimento em 1 mês, o procedimento é admitido por silêncio administrativo.
Tramitação na Oficina de Asilo	Encaminhamento do requerimento à Oficina de Asilo, que tem até 6 meses para analisar o caso.
Reconhecimento e documentação	Definição do status de "requerente de asilo" e concessão do "cartão vermelho" (tarjeta roja) como identificação.
Análise do pedido durante tramitação	Durante o processo, é possível solicitar celeridade ou atraso do procedimento por motivos de vulnerabilidade.
Coleta de informações e documentação	Apresentação de informações e documentação para suportar o pedido de asilo, com recomendação de detalhamento e concisão.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Resolução e notificação do pedido	Recebimento da decisão sobre o pedido de asilo e validação do "cartão vermelho" com renovação a cada 6 meses.
Vicissitudes (Desafios e Ocorrências)	**Descrição**
Dificuldades de acesso ao procedimento de asilo	Problemas com registros por escrito em casos de pessoas que não sabem ler ou escrever, e falta de formulários em pedidos verbais.
Falhas na informação durante o processo	Falta de tradução durante notificações e instruções, e dificuldade de compreensão de decisões e direitos.
Limitações na comunicação de expulsões	Não cumprimento do prazo para notificar expulsões, prejudicando preparativos e comunicação com defensores.
Funcionamento dos Centros para a Recepção dos Refugiados (CARs) na Espanha	Serviços de alojamento, alimentação, apoio psicológico e integração profissional, com duração máxima de seis meses.

Nota: elaboração própria com base no Relatório Anual da Comissão Espanhola de Assistência aos Refugiados (CEAR, 2023).

4.11.4 Contratação de trabalhadores estrangeiros na agricultura na Espanha

Nos últimos 20 anos o Estado espanhol procurou mitigar a falta de mão de obra em parte do setor agrícola espanhol, com a contratação de contingentes de trabalhadores no estrangeiro. Com amparo jurídico na Lei Orgânica 2/2009, através do programa conhecido como Gestão de contratação coletiva na origem – GECCO, teve seu início em 2009 com o primeiro projeto piloto de contratação de trabalhadores.

A primeira experiência teve lugar na província de Lleida, na altura, foram levados 35 trabalhadores colombianos para trabalho agrícola (Márquez *et al.*, 2015). A primeira geração do programa, devido aos bons resultados, teve uma boa repercussão diante dos empregadores envolvidos, o que serviu de motivação para aumentar o número de trabalhadores estrangeiros na época seguintes, bem como a adesão de agricultores de toda a Espanha a aderirem ao programa.

O projeto passou por três fases bastante vincadas, a primeira fase (1999-2007) caracterizou pela aceitação dos agricultores e consequente crescimento exponencial da contratação de estrangeiros. A segunda fase (2008-2015) caracterizou-se pelo declínio e subsequente congelamento resultantes da crise econômica. E a terceira fase teve início em 2016 e seu processo foi interrompido em razão da crise da COVID-19 (Molinero, 2020).

As oscilações positivas e negativas relacionadas com os ciclos econômicos permitiram inúmeras recuperações no setor cuja globalização resultou em tornar a Espanha o principal Estado produtor de frutas e legumes frescos da União Europeia. Méritos em grande parte pela pela adoção do modelo de produção intensiva no qual o emprego de trabalhadores migrantes é um fator produtivo estrutural de destaque (Molinero, 2020b).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

No setor agrícola na década de 1990, o empresariado deste setor deparou-se com um crescimento de mão de obra estrangeira. Estes imigrantes, maioritariamente nor-africanos e subsaarianos, mostrariam rapidamente a sua predisposição para realizar trabalhos agrícolas com grande exigência do esforço físico. Com estatuto frequentemente irregular, os empregadores não exitavam em empregá-los na clandestinidade.

Com o crescimento da mão de obra, devido ao contingente de trabalhadores estrangeiros indocumentados, as grandes empresas agrícolas passaram a ter um alto volume produtivo. Porém, passaram a surgir problemas relacionados com a exploração de mão de obra imigrante, pois os empregados estrangeiros eram submetidos a duras condições de trabalho, com baixos salários bem abaixo do acordado, com períodos de trabalho extenuantes e condições de alojamento precários.

No mesmo período, houve uma mobilização dos trabalhadores que foi acompanhada pelas regularizações maciças de estrangeiros em situação irregular que o governo efetuou em 1991 (especificamente para os trabalhadores agrícolas sazonais), 1996, 2000 e 2001. Estas regularizações, ao concederem autorizações de trabalho àqueles que não tinham a sua documentação em ordem, permitiram que uma grande parte da mão de obra evadisse do setor em busca de melhores condições.

O medo de não poder cultivar devido à mobilização dos trabalhadores ou devido à constante diminuição do número de disponíveis para efetuar o trabalho agrícola, levou os empregadores a procurar soluções para encontrar uma oferta estável de mão de obra no sector. Foi neste contexto que foi implementado o mecanismo de recrutamento na origem.

A experiência da GECCO demonstrou que se trata de um mecanismo ambivalente, pois de um lado apesar da baixa remuneração dos contratos propostos, comparativamente com a média salarial oferecidos nos países de origem, ainda se torna atraente devido o referido programa ainda oferecer uma série de rendimentos que seriam difíceis do trabalhador obterem nos seus países de origem. Além do que o tipo de migração circular permite os trabalhadores regressarem aos seus locais de origem, o que não acontece noutras formas de migração.

Por outro lado, o programa do tipo da GECCO obriga o migrante sazonal a ter uma vida nômade, pois sua presença é temporária tanto na origem como no destino. Apesar da legislação espanhola prever a hipótese de acesso a um estatuto mais permanente, condicionada a realização de vários períodos sucessivos em conformidade com a regulamentação.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

No entanto, na prática, poucos participantes do programa conseguem sair do programa sazonal, pois, por se tratarem de migrantes circulares, não estabelecem contatos com a sociedade de destino para além das relações laborais com seus empregadores.

Na última década a questão migratória retornou a ordem do dia nos debates político-partidários pela Europa e América. Esta *politização* sobre o tema migrações confirma a relevância que o fenômeno exerce sobre as sociedades de um mundo globalizado.

Porém, o modo como vem sendo debatido é frequentemente associado à busca de consensos eleitorais que não necessariamente se identificam com o bem comum ou com a proteção dos direitos humanos.

Na Espanha, a crescente demanda de refúgio é um combinado de vários fatores, dentre os mais evidentes são: o bloqueio das rotas oriental e central do Mediterrâneo e, sobretudo, a situação de crise na Venezuela – desse modo como a violência estrutural na América Central, países e regiões com as quais a Espanha tem maior proximidade histórica, linguística e cultural.

Em 2015, o governo espanhol comprometeu-se em hospedar, num prazo de dois anos, mais de 17 mil solicitantes de refúgio, para além dos mais de seis mil potenciais requerentes que já estavam em território espanhol.

Com a externalização das fronteiras, a Europa eliminou diversas vias legais e seguras para o acesso aos países europeus, compelindo as pessoas refugiadas a optarem por rotas mais extensas e perigosas. Somente em 2018, 2.299 indivíduos perderam a vida ao tentar alcançar a Espanha, seja atravessando o Mediterrâneo ou transpondo as barreiras de Ceuta e Melilla.

Ao atingirem a Espanha, essas pessoas deparam-se com o Sistema de Acolhida de Proteção Internacional (SAPI) da Direção Geral das Migrações do Ministério. Esse sistema foi concebido para prestar assistência às pessoas solicitantes de refúgio, apátridas, aquelas acolhidas sob o regime de proteção temporária e outros estatutos de proteção subsidiária (Garcés-Mascarenas & Pasetti, 2019, p. 7).

4.11.5 Perspectivas da Mediação na Lei de Estrangeiros Espanhola: Potencialidades e Desafios

Conforme já dissemos que um dos pressupostos da mediação é a necessidade de intervenção pessoal das partes, este requisito, pode ser uma das causas que dificulta a mediação nesta área do direito.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Pois bem, em inúmeros casos o estrangeiro afetado, como em premissas de retornos ou saídas compulsórias regulamentadas respectivamente em artigos 23.º e 24.º do Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprova o Regulamento da Lei Orgânica 4/2000, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social, esta reformada pela Lei Orgânica 2/2009, de 11 de dezembro, não se encontra em território espanhol, o que impedem as partes de construírem um acordo por si mesmos, tal vicissitude pode ser perfeitamente colmatada com o auxílio dos meios que os avanços tecnológicos colocam à nossa disposição.

De igual modo para os casos em que o objeto do conflito afetar direitos indisponíveis, por exemplo, quando houver violação de direitos fundamentais, oferecer ameaça à segurança nacional ou prejudicar as relações da Espanha com outros países, a hipótese de alcançar uma solução mediada, *a priori*, deve ser abandonada, porém carece ter em consideração as circunstâncias específicas do caso.

Não obstante as situações apontadas que prejudicam a utilização da mediação, entendemos que a mediação pelas mesmas razões que justificam o acesso a esta via alternativa de resolução de conflito em outras áreas do direito, é o caso, por exemplo, de aplicar aos conflitos em que haja a imposição de uma sanção devido a infrações menores ou graves, nada impediria que as partes chegassem a um acordo sobre proporcionalidade ou forma de cumprimento. De igual modo diante da definição de determinadas condições de permanência e de retorno voluntário ou forçado de estrangeiros.

Desse modo, de acordo com o último regulamento a sanção de expulsão requer um elemento qualificador de permanência irregular (desconhecimento do local de entrada, falta de documentação, se é reincidente, se foi detido por participar de um crime – em processo administrativo avaliado minuciosamente - falta de alojamento ou meios de subsistência e também estar indocumentado, ter uma proibição de entrada anterior na Espanha, declarar uma falsa nacionalidade, ter uma ordem de saída prévia não cumprida) se não, a sanção deve ser pecuniária, sendo infrações menores até 500€ e contra-ordenações graves entre 501€ e 10.000€[166], como se observa, a variação é bastante ampla com uma margem alargada de discricionariedade o que favorece a prática da mediação.

[166] As disposições contidas nos artigos 52, 53 e 54 da Lei Orgânica 4/2000 e suas atualizações, que delineiam as categorias de infrações - menores, graves e gravíssimas - juntamente com as sanções especificadas no artigo 55°, estabelecem uma escala de proporcionalidade. Estes critérios, aliados a considerações casuísticas, desempenham um importante função na aplicação equitativa das sanções, destacando a relevância e a justificativa substancial para recorrer à mediação.

Numa análise mais atenta das disposições contidas no Real Decreto n.º 557/2011, de 20 de abril, que aprova o Regulamento da Lei Orgânica 4/2000, percebe-se o número elevado de procedimentos que possibilitam aplicar a discricionariedade à decisão dos funcionários responsáveis ou autoridades correspondentes.

Situações referentes a recusa de permanência em território espanhol (artigo 15) ou saída do país de estrangeiros (artigo 20) apresentam representativa margem de discricionariedade.

Esses e outros preceitos nos permitem falar de margens de discrição onde a mediação pode e deve ajudar a resolver muitos problemas de forma adequada e eficiente, pois nesta área do direito o tratamento humanizado também é um fator a ser levado em conta e uma ação meramente burocrática não favorece de forma alguma a solução deste tipo de conflitos, pelo contrário só potencializa a vulnerabilidade e consequente dependência de apoios sociais. (Navarro, 2015).

Nesse sentido, entendemos que a mediação tem espaço de atuação dentro da mais estrita subordinação à legislação vigente, não há dúvidas de que parte dos conflitos entre os Serviços de Estrangeiros (Administração Pública) e o cidadão (migrante) poderiam constituir um objeto de mediação.

A política de integração dos imigrantes levada a cabo pela Secretaria de Estado das Migrações, através da Direção-Geral da Atenção Humanitária e Inclusão Social da Imigração, visa promover a plena integração dos estrangeiros na sociedade espanhola, num quadro de coexistência de identidades e culturas diversas.

Para o efeito, a Direção-Geral de Atenção Humanitária e Inclusão Social da Imigração concede anualmente subvenções para o desenvolvimento de acções de interesse geral na área dos estrangeiros, destinadas a defender os direitos humanos dos imigrantes, bem como favorecer a coexistência e a coesão social, co-financiadas com fundos da União Europeia.

O artigo 71 da Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social estabelece a constituição do Observatório Espanhol sobre Racismo e Xenofobia (OBERAXE)[167] "com funções de estudo e análise, e com o capacidade de levantar propostas de ação, na luta contra o racismo e a xenofobia"

O Observatório Espanhol do Racismo e da Xenofobia (OBERAXE), no âmbito das suas funções, recolhe informação sobre projetos, inquéritos, recursos, relatórios e estudos,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

167 Observatório Espanhol sobre Racismo e Xenofobia (OBERAXE). Fonte: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/index.htm (Consultado em 03/05/2024).

promovidos pela Secretaria de Estado das Migrações e por outros departamentos, entidades e instituições ministeriais; com o objetivo de servir de plataforma de conhecimento, análise e promoção do trabalho de combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância, bem como a incidentes e crimes de ódio. Tudo isto através da colaboração com as administrações públicas e a sociedade civil a nível nacional, da União Europeia e internacional.

4.11.5.1 Renovação de Autorizações de Residência na Espanha: Mediação Intercultural na inclusão de estrangeiros

A renovação da autorização de residência temporária e emprego é um processo regulado pela Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, sobre Direitos e Liberdades de Estrangeiros na Espanha e a sua Integração Social, juntamente com o Regulamento da referida lei aprovado pelo Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Esse procedimento é aplicável a solicitantes que tenham sido titulares de autorização de residência inicial de *trabajo por cuenta ajena*, como os titulares de permissão de arraigo social ou arraigo laboral.

Os requisitos para a renovação incluem não ser cidadão de um Estado da União Europeia, do Espaço Econômico Europeu ou da Suíça, não ter antecedentes criminais na Espanha, não estar proibido de entrar no país e não estar listado como rejeitável em países com os quais a Espanha tenha acordos nesse sentido.

Além disso, o solicitante deve comprovar a escolaridade dos menores a seu cargo em idade de escolaridade obrigatória, pagar as taxas de tramitação e provar a continuidade da relação laboral que deu origem à concessão da autorização de residência.

A renovação também pode ser concedida se o solicitante tiver tido um período de atividade laboral de pelo menos três meses por ano, sob certas circunstâncias, como assinar um contrato de trabalho com um novo empregador ou estar em situação de desemprego devido a motivos alheios à sua vontade e procurar ativamente emprego.

Ademais, a renovação pode ser concedida caso o trabalhador comprove estar trabalhando e inscrito no regime de Segurança Social correspondente há pelo menos nove meses no período de doze, ou dezoito meses no período de vinte e quatro, desde que sua última relação de trabalho tenha sido interrompida por razões além do seu controle e tenha procurado ativamente um

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

emprego. A renovação também pode ocorrer nos casos de rescisão do contrato de trabalho ou suspensão da relação de trabalho devido a violência de gênero.

No âmbito da renovação da autorização de residência temporária ou emprego, há espaço para a mediação intercultural nesse contexto, facilitando a integração dos estrangeiros que buscam renovar suas autorizações de residência e emprego na Espanha.

Neste âmbito, os mediadores interculturais podem auxiliar os solicitantes no entendimento dos requisitos e procedimentos, ajudando a superar barreiras linguísticas e culturais. Além disso, a mediação intercultural pode promover a compreensão mútua entre as comunidades autóctones e os imigrantes, contribuindo para a coesão social e a inclusão dos estrangeiros na sociedade espanhola.

Assim, investir em programas de formação e políticas que promovam a mediação intercultural pode melhorar significativamente o processo de renovação das autorizações de residência e emprego, tornando-o mais acessível e eficaz para os solicitantes e fortalecendo a coesão social e a integração dos imigrantes na Espanha.

4.12 MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DAS MIGRAÇÕES EM PORTUGAL

A imigração, conceituada no âmbito jurídico como a mudança de domicílio de um indivíduo para outra localidade, seja dentro do mesmo país ou em direção a uma nação estrangeira, apresenta diversas facetas e implicações legais de notável importância.

Neste contexto, a análise da imigração em Portugal, sobretudo em relação ao programa de acolhimento de refugiados, revela uma interação complexa entre a atuação estatal e a participação da sociedade civil.

Desde 1974, Portugal não tinha um plano nacional estruturado para acolhimento e integração de refugiados, resultando em respostas específicas ao fluxos de refugiados coordenados pela sociedade civil, muitas vezes esquecidas ou negligenciadas.

A resposta da sociedade civil em Portugal, particularmente durante o influxo de refugiados na Europa em 2015, desempenhou um ponto de viragem no processo de recolocação, contrastando com algumas fragilidades na execução das responsabilidades estatais.

Esse período evidenciou indícios de mudanças na postura estatal em relação ao acolhimento e integração de refugiados, inclusive na atribuição de funções específicas ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

No entanto, o processo de recolocação de refugiados revelou grandes desafios, como a baixa taxa de chegada dos refugiados em relação à cota estabelecida e a imposição de destinos aos refugiados, questionando seu direito de escolha no pedido de asilo. Essas questões impactaram fortemente a permanência e a integração desses indivíduos em Portugal, levando a altas taxas de desistências voluntárias nos programas de acolhimento.

Diante desse contexto jurídico e administrativo, torna-se evidente a importância de explorar a mediação intercultural como uma estratégia promissora para enfrentar os desafios burocráticos enfrentados pelos imigrantes em Portugal e Espanha.

A mediação intercultural oferece uma abordagem que facilita a comunicação entre imigrantes e as instituições governamentais, superando barreiras linguísticas e culturais, reduzindo conflitos e promovendo o empoderamento da comunidade imigrante.

Assim, esta parte do trabalho propõe uma análise mais aprofundada sobre a migração em Portugal, focando na implementação da mediação intercultural como uma ferramenta eficaz na desburocratização dos serviços públicos, destacando seus benefícios e desafios em busca de sistemas mais inclusivos e eficientes de integração e equidade para todos os cidadãos, independentemente de sua origem cultural.

4.12.1 Acolhimento e Integração dos Refugiados: O Papel da Sociedade Civil em Portugal

O termo "migração" é empregado no âmbito jurídico para descrever a mudança de domicílio de uma pessoa para outra localidade, seja dentro do mesmo país ou para uma nação estrangeira.

Inicialmente, é possível classificar as imigrações em dois tipos distintos: migração interna e internacional, conforme definido por Rocha-Trindade, Orta e Ribeiro (1995). A migração interna refere-se à deslocação de uma pessoa dentro das fronteiras de um Estado, movendo-se de uma região para outra. Por outro lado, a migração internacional ocorre quando a mudança de residência implica cruzar fronteiras nacionais e estabelecer-se em outro país.

Outra classificação relevante é aquela que diferencia a migração voluntária da migração forçada, conforme também delineado por Rocha-Trindade *et al.* (1995). A migração voluntária, como o termo sugere, é uma escolha pessoal na qual os indivíduos decidem mudar sua residência para outro país. Isso inclui, por exemplo, a migração por motivos econômicos, na qual a mudança é motivada pela busca de melhores condições de vida.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Por outro lado, a migração forçada é aquela na qual as pessoas são compelidas a mudar de local de residência por motivos que não estão sob seu controle total, como ameaças à vida devido a desastres naturais ou perseguições políticas, religiosas ou étnicas.

A distinção entre migração voluntária e migração forçada possui importância jurídica significativa. Enquanto migrantes econômicos podem não ter direito automático de ingresso em um Estado do qual não possuem nacionalidade, os migrantes forçados por razões políticas, por exemplo, têm o direito reconhecido de solicitar asilo em outro país. Isto é regido pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (ONU, 1951 – Convenção de Genebra), a qual obriga o Estado receptor a permitir a entrada do requerente em seu território para avaliar a validade do pedido de asilo.

Extrai-se do Observatório das Migrações que desde 1974 que Portugal não tinha um plano nacional estruturado para acolhimento e integração de refugiados. As respostas específicas a fluxos de refugiados foram atendidas com a participação da sociedade civil, embora essa contribuição e experiência nunca tenham sido amplamente reconhecidas. Muitas vezes, o papel das pessoas e instituições foi esquecido (Sousa *et al.*, 2021, p. 37).

As circunstâncias específicas do influxo de refugiados na Europa em 2015 e o plano de recolocação delineado encontraram uma resposta da sociedade civil em Portugal. Essa resposta foi fundamental no processo de recolocação. Porém, enquanto o Estado português mostrou algumas fragilidades em executar integralmente suas funções e apoiar o trabalho das instituições de acolhimento.

Durante a execução desse programa, houve mudança na postura estatal em relação ao acolhimento e integração de refugiados, especialmente em manifestações de disposição para receber mais refugiados reinstalados e na atribuição de funções específicas ao ACM.

Segundo Costa e Teles (2017), a direção traçada pelas instituições europeias referente ao processo de acolhimento de refugiados foi, em geral, bem recebida pelas forças políticas portuguesas. De fato, nenhum partido com assento parlamentar se opôs ao plano de acolher uma parte dos 160.000 refugiados estabelecidos inicialmente para realocação. Inicialmente, Portugal se comprometeu a receber cerca de 4.400 refugiados, mas até fevereiro de 2017, apenas 1.000 refugiados chegaram, representando 22% da cota prevista.

O acordo estabelecido pela Comissão Europeia impôs destinos aos refugiados, questionando o direito destes em escolher onde solicitar asilo. Essa questão resultou num alto número de desistências voluntárias nos programas de acolhimento, com aproximadamente 40%

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

dos refugiados deixando o país, migrando para nações como França e Alemanha, destinos preferidos (Costa & Teles, 2017, pp 29-46).

Diante disso, é importante compreender se esse momento pode ter sido apenas uma participação episódica da sociedade civil no processo de acolhimento e integração de refugiados, ou se há possibilidade de mobilização contínua para trabalhar com essa população. Isso não apenas para oferecer suporte e respostas que o Estado não consegue fornecer, mas também para definir a forma como esse apoio é prestado, reconhecendo o papel das organizações na definição de políticas públicas.

No ápice da crise de refugiados em 2015 na Europa, como já sublinhado, o processo de recolocação de refugiados em Portugal foi impulsionado fortemente pelas instituições de acolhimento da sociedade civil, que desempenharam um importante papel ao receber e integrar os refugiados em cada comunidade local.

Do engajamento dessas instituições, tradicionalmente envolvidas na assistência a imigrantes forçados, surgiu uma nova organização, a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR) para coordenar e fortalecer os esforços de apoio aos refugiados em território português.[168].

A Plataforma de Apoio aos Refugiados, originada em resposta à crise de refugiados que se intensificou na Europa, especialmente durante o verão de 2015, esta iniciativa destacou-se como um esforço coletivo para enfrentar uma situação desesperadora.

Naquele ano, conforme dados das Nações Unidas, mais de um milhão de pessoas (exatamente 1.027.594) buscaram refúgio nas ilhas gregas e na Itália, fugindo de conflitos, perseguições e privações em seus países de origem.

Em Portugal, mais de 350 organizações, incluindo ONGs, entidades religiosas, agências governamentais e grupos de voluntários, mobilizaram-se para formar a Plataforma de Apoio aos Refugiados.

Este movimento coletivo tinha como objetivo principal fornecer assistência imediata aos refugiados, tanto dentro do território português quanto nas regiões mais afetadas pela crise migratória na Europa. A colaboração entre essas organizações permitiu alguma coordenação e

[168] A Plataforma de Apoio aos Refugiados surgiu da liderança e mobilização da sociedade civil diante da crise global de refugiados, especialmente em resposta à situação enfrentada na Europa. Essa cooperação visava atender às necessidades emergenciais dos refugiados, especialmente no contexto dos Programas de Recolocação na Europa e nos países mais afetados por essa crise humanitária mundial. Fonte: https://www.refugiados.pt/ (Consultado em 03/05/2024).

uma distribuição mais ágil de recursos essenciais como alimentação, abrigo, cuidados médicos e apoio legal.

O envolvimento da Plataforma não se restringiu apenas ao apoio emergencial, mas estendeu-se também aos Programas de Recolocação na Europa, facilitando o reassentamento de refugiados e procurando integrá-los na sociedade de forma digna e sustentável. Este trabalho incluiu esforços de integração social e econômica, como cursos de idiomas, formação profissional e orientação cultural, essenciais para ajudar os refugiados a reconstruírem suas vidas em um novo contexto.

Atualmente, o cenário migratório global continua a evoluir rapidamente, trazendo consigo desafios complexos de integração e prestação de serviços públicos eficientes. Prova disto são as discussões e avanços apresentados no primeiro Fórum de Revisão de Acompanhamento do Pacto Global para as Migrações (PGM) ocorrido em 2022 na Assembleia Geral das Nações Unidas[169].

A revisão realizada no âmbito do Pacto Global (PGM) teve como foco principal a governança da migração internacional, direcionando esforços para a recuperação pós-pandêmica e para a criação de estratégias inclusivas e respeitosas aos direitos humanos. A necessidade de integrar a migração internacional nos planos de desenvolvimento, simplificar procedimentos administrativos e promover a inclusão foram pontos destacados na Declaração de Progresso adotada no final do Fórum.

No cenário atual da imigração, Portugal e Espanha têm enfrentado um representativo aumento na imigração nos últimos anos, o que coloca pressão adicional na integração de imigrantes e na prestação de serviços públicos adequados.

[169] O Pacto Global para a Migração é um documento abrangente adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 2018. Ele representa um esforço global para lidar com os desafios e oportunidades associados à migração internacional de uma maneira cooperativa e coordenada. O pacto foi desenvolvido ao longo de dois anos de consultas e negociações entre os Estados membros da ONU, sociedade civil, setor privado e outras partes interessadas.
Este pacto não é um tratado vinculativo, mas sim um conjunto de princípios, objetivos e compromissos destinados a orientar a política migratória dos países signatários. Ele reconhece a natureza complexa e multifacetada da migração, abordando questões como direitos humanos, segurança, desenvolvimento sustentável, governança e cooperação internacional.
O Pacto Global para a Migração tem como objetivo principal maximizar os benefícios da migração para os migrantes e as comunidades de origem, trânsito e destino. Ele enfatiza a importância de proteger os direitos humanos dos migrantes, incluindo o direito a uma migração segura, ordenada e regular, o direito à saúde, educação e trabalho digno, e o direito a viver livre da discriminação e violência.
Apesar das críticas, o Pacto Global para a Migração continua sendo um marco importante no esforço global para abordar os desafios e oportunidades associados à migração internacional. Ele oferece um quadro abrangente e orientador para a cooperação internacional e nacional na gestão da migração, com o objetivo de promover uma abordagem mais justa, segura e sustentável para a mobilidade humana em todo o mundo. Fonte: https://sociedadcivilpactomundial.org/wp-content/uploads/2022/10/Declaracion-de-Progreso-de-IMRF.pdf (Consultado em 03/05/2024).

As barreiras burocráticas, especialmente para imigrantes que não falam o idioma local, dificultam o acesso a serviços essenciais, como legalização, empregabilidade, saúde, educação e assistência social.

Nos países do Sul da Europa, como Portugal e Itália, o modelo de intervenção estatal nas políticas de integração é substancialmente reduzido, com as atividades e serviços de integração sendo predominantemente administrados por organizações não-governamentais (ONGs e Associações). Este cenário ocorre em um contexto de recursos financeiros limitados, conforme evidenciado pelo relatório do European Council on Refugees and Exiles (Mestheneos, 2000, p. 9).

Em Portugal, os números referentes aos pedidos de asilo e estatutos de refugiados concedidos têm apresentado índices consideravelmente baixos. Tal situação torna o acolhimento de refugiados um fenômeno relativamente marginal e pouco visível (Sousa, 1999; Santinho, 2013; Ferreira, 2015; Sousa & Costa, 2018).

A evolução das políticas de admissão de requerentes de asilo e refugiados têm indicado uma postura cada vez mais restritiva do Estado português, embora algumas das decisões recentes sugiram uma possível mudança para uma orientação mais aberta, particularmente no que diz respeito ao acolhimento de um número maior de refugiados, notadamente por meio do processo de reinstalação.

No entanto, as medidas de acolhimento e integração têm sido delegadas principalmente a organizações não-governamentais, as quais frequentemente enfrentam procedimentos burocráticos de acesso aos recursos que, por sua vez, são limitados para acompanhar todo o processo (Sousa, 1999, p. 162).

Ademais, o modelo de apoio social construído parece adotar uma abordagem assistencialista e humanitária em relação aos refugiados, em vez de garantir plenamente o reconhecimento deles como cidadãos com direitos assegurados (Santinho, 2013, p. 27).

No contexto português, o modelo de integração não tem sofrido alterações substanciais recentemente. O processo de recolocação, em particular, evidencia a limitação da ação estatal, a transferência das responsabilidades para a sociedade civil e a ausência de medidas articuladas para enfrentar as necessidades e desafios suportados pelos refugiados.

Paralelamente, o Estado português enfrenta desafios na alocação e utilização dos recursos financeiros disponíveis para estabelecer um programa de apoio eficaz, como evidenciado na auditoria conduzida pelo Tribunal de Contas em relação ao programa nacional FAMI (Fundo

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

para o Asilo, Migração e Integração). De acordo com o relatório do Tribunal de Contas, observou-se uma série de questões relativas à otimização dos recursos no FAMI:

> "(...) deverá, não só apoiar os esforços dos Estados Membros para proporcionar no seu território proteção internacional aos refugiados, mas também apoiar uma solução duradoura para os mesmos, tendo em vista promover a sua integração efetiva. Ora, de entre as principais dificuldades na implementação do programa de acolhimento dos refugiados, regista-se a insuficiência dos recursos financeiros disponibilizados pelo SEF ao abrigo dos protocolos de cooperação, a morosidade no pagamento das tranches e a curta duração do período de apoio. Por outro lado, a falta de cobertura nacional do programa de aprendizagem de português e de formação adequada, a baixa literacia e as fracas habilitações dos requerentes têm como consequência dificuldades dos mesmos no acesso ao mercado de trabalho. Registam-se, assim, insuficiências do Programa para atingir os objetivos pretendidos neste domínio." (Tribunal de Contas, 2019, p. 39)

A ausência de um eficaz plano nacional de integração de refugiados recolocados tem sido uma barreira em muitos países, incluindo Portugal. Esta falta de coordenação intra e interministerial na definição de medidas concretas para atender às necessidades identificadas tem resultado em ações menos promissoras no processo de integração. Um exemplo claro disso é a demora na obtenção de documentos de permanência para os refugiados recolocados, o que pode dificultar o acesso a serviços básicos e oportunidades de emprego.

Além disso, alguns serviços não aceitam documentos provisórios, o que coloca os refugiados em uma situação de vulnerabilidade adicional. A falta ou inadequação de cursos de língua portuguesa também é um obstáculo para a integração bem-sucedida dos refugiados, pois a proficiência na língua local é fundamental para a comunicação, a educação e a inserção no mercado de trabalho.

Esses desafios ressaltam a necessidade urgente de um plano nacional de integração abrangente e eficaz, que envolva a colaboração entre diferentes ministérios e partes interessadas relevantes.

Nosso entendimento é que dentre os objetivos a alcançar pelo plano devem ser priorizar a rápida obtenção de documentos de permanência, garantir a aceitação de documentos provisórios por todos os serviços essenciais e oferecer cursos de língua portuguesa acessíveis e eficazes.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

É imprescindível que as autoridades reconheçam esses desafios e trabalhem em conjunto para superá-los, visando garantir uma transição minimamente humanizada e bem-sucedida para os refugiados que buscam reconstruir suas vidas em um novo país.

Sobre o enquadramento jurídico, a legislação em vigor em Portugal, nomeadamente a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, sujeita à primeira alteração pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, representa a incorporação das diretrizes europeias n.º 2004/83/CE, do Conselho Europeu, datada de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho Europeu, de 1 de dezembro, na ordem jurídica nacional. Este processo legislativo essencialmente visou harmonizar as práticas e princípios estabelecidos pela União Europeia no âmbito da proteção internacional dos indivíduos.

Ao adotar estas diretrizes europeias, a legislação nacional assumiu compromisso em conformar-se com os padrões estabelecidos pela UE, buscando assegurar uma abordagem coerente e uniforme entre os Estados-Membros no que diz respeito à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade. O conceito de 'proteção internacional' subjacente a estas diretrizes abarca uma série de medidas e salvaguardas destinadas a garantir a segurança e o bem-estar dos requerentes de asilo e refugiados.

A Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, define de forma clara as atribuições que garantem a efetividade do sistema de acolhimento (artigo 61º), abrangendo não apenas sua dimensão jurídico-legal, mas também sua vertente social (artigo 65.º).

O diploma engloba a atuação dos ministérios da Administração Interna, do Trabalho e da Solidariedade Social, da Saúde e da Educação. Além da atuação estatal, prevê-se a possibilidade de intervenção de entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, por meio do estabelecimento de protocolos.

No artigo 76.º, a legislação estabelece o princípio da promoção de 'programas de integração', visando 'facilitar a integração dos refugiados e dos beneficiários da proteção subsidiária na sociedade portuguesa'. Estes programas têm como objetivo fornecer apoio específico e coordenado para a efetiva integração dos grupos em questão, atendendo às suas necessidades de maneira abrangente e eficiente.

Na presente situação específica, é pertinente destacar que a questão não reside na falta de diploma legal e de disponibilidade de recursos financeiros, mas sim na diminuta taxa de efetivação dos programas em curso. Tal situação acarreta o risco iminente de perda dos fundos provenientes da União Europeia, o que torna imprescindível a obtenção de resultados concretos e eficazes para evitar essa contingência (Tribunal de Contas, 2019, p. 12).

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4.12.1.1 Os Procedimentos para o acolhimento e integração dos Refugiados recolocados

Os procedimentos para acolher e integrar refugiados realocados em Portugal foram sistematizados pelo Grupo de Trabalho para os Assuntos dos Refugiados, Estrangeiros e Migrações (GTAEM), por meio da elaboração de um manual de procedimentos (GTAEM, 2016).

Este documento é o primeiro que concretamente transpõe, na prática, as medidas geralmente previstas na legislação de asilo, porém não sujeitas a regulamentação específica, adaptadas às circunstâncias singulares dos refugiados realocados.

O manual explica que imediatamente após a chegada dos refugiados realocados, é formalizado junto ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), agora AIMA, o pedido de proteção internacional.

Os requerentes recebem a "Declaração comprovativa do pedido de proteção internacional", válida por 45 dias. Esta declaração, passível de renovação, permite a inscrição temporária no Centro de Saúde (GTAEM, 2016, p. 5).

Teoricamente, a AIMA (antigo SEF) convoca o requerente no prazo de duas semanas para notificá-lo da decisão de admissibilidade ou não do seu pedido e coletar os dados necessários para emitir a autorização de residência provisória, válida por seis meses e renovável até à decisão final. Com esse documento, os "requerentes" têm acesso ao mercado de trabalho, formação profissional e podem se inscrever na Administração Tributária e na Segurança Social (GTAEM, 2016, p. 6).

É importante ressaltar o estatuto legal atribuído às pessoas que chegam no âmbito do programa de recolocação. Ao contrário do entendimento comum, essas pessoas não são consideradas refugiadas pelo Estado português.

A chegada implica na reclassificação no enquadramento legal existente para dar início ao processo de asilo, o qual determinará se serão ou não reconhecidos como refugiados ou beneficiários de proteção subsidiária. Somente após a determinação do estatuto é possível apresentar um pedido de reagrupamento familiar.

Em uma perspectiva mais ampla, e de acordo com o manual de acolhimento, os refugiados realocados podem receber apoio jurídico e social, particularmente através do Centro Português

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

para os Refugiados (CPR) ou dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) (GTAEM, 2016, p. 12).

No que diz respeito às instituições de acolhimento, era esperado que estas estabelecessem um planejamento mais minucioso, estabelecessem parcerias com outras entidades, participassem de formação especializada (facilitada pelo Alto Comissariado para as Migrações - ACM, em parceria com o CPR e a PAR) e promovessem atividades de sensibilização na comunidade local (GTAEM, 2016, p. 8).

No âmbito operacional, a atuação das instituições deveria incluir a elaboração de planos individuais e familiares para as pessoas a serem acolhidas. O primeiro contato dessas instituições com os refugiados realocados ocorreria no aeroporto, cabendo-lhes garantir o transporte até aos locais de acolhimento.

A nível local, as instituições deveriam providenciar alojamento, alimentação, acesso aos serviços de saúde, educação, incluindo a aprendizagem da língua portuguesa e a validação de habilitações escolares, além de facilitar o acesso ao mercado de trabalho, qualificação e formação profissional.

Ainda conforme orientações contidas no manual de acolhimento, a intervenção pressupõe a participação ativa dos refugiados nas decisões que afetam suas vidas, assim como sua integração na comunidade local, incluindo associações (GTAEM, 2016, p. 8).

Portanto, todo o processo deveria ser objeto de acompanhamento e avaliação em suas diferentes dimensões: processo de acolhimento, processo de integração e atendimento personalizado.

Dado o envolvimento de vários intervenientes, o acompanhamento e avaliação deveriam ser o mais "articulado e completo possível", principalmente entre o GTAEM e as instituições de acolhimento. Esse trabalho se basearia numa forma de "mentoria", junto à instituição de acolhimento e ao refugiado.

A instituição de acolhimento, por um lado, necessita de apoio e cobertura institucional para sentir que faz parte de uma estratégia global e de responsabilidade compartilhada, embora sua concretização ocorra localmente. Por outro lado, com o refugiado, através do Programa de Mentores para Migrantes (...) desenvolvido em todo o país, por um conjunto de parceiros locais que, por meio do voluntariado, criam a figura do mentor; proporcionando apoio, acompanhamento, orientação para a resolução de dificuldades ou preocupações dos/as refugiados/as que o nosso país acolhe (GTAEM, 2016, p.13).

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Teoricamente, a fase final do processo de acolhimento dá lugar à fase de *phasing out*, monitorizada pelo Gabinete de Apoio Social (GAS) do ACM nos últimos seis meses do programa.

Este gabinete deve continuar a acompanhar os refugiados, mesmo após esse período, na designada fase de *Follow-up* (ACM, 2017, p. 24). Porém, o que se observa na prática é uma descontinuidade do acompanhamento sem um trabalho efetivo de autonomização dos envolvidos.

4.12.1.2 As Recomendações propostas pelo Observatório das Migrações para o melhor acolhimento e integração dos Refugiados recolocados

Em 2002, foi criado o Observatório das Migrações Internacionais (OM), uma divisão do Alto Comissariado para as Migrações (ACM), com o propósito específico de promover a produção contínua de conhecimento acerca das questões migratórias.

O OM tem como missão central a geração de dados estatísticos e o fomento da disseminação de informações precisas e detalhadas sobre os fluxos migratórios. Além disso, desempenha um papel importante na análise crítica de dados, contribuindo para a desconstrução de estereótipos e a correção de informações incorretas associadas ao processo migratório.

Este observatório elabora estudos e relatórios, buscando aprofundar o entendimento sobre o fenômeno migratório, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes e embasadas em dados reais. Sua atuação estende-se à compilação, análise e disseminação de dados quantitativos e qualitativos, visando a fornecer uma visão abrangente e embasada da dinâmica migratória atual.

O OM opera como um centro de excelência, colaborando com pesquisadores e especialistas no campo das migrações, organizando eventos acadêmicos, palestras e workshops para promover o debate e a troca de conhecimentos. Além disso, é um elemento chave na criação de redes de cooperação nacional e internacional, possibilitando a articulação entre instituições e organizações que trabalham na área das migrações.

Ao longo de sua existência, o OM acumulou um amplo repositório de dados e informações relevantes, resultantes de pesquisas e estudos conduzidos em parceria com entidades acadêmicas e governamentais.

Essa base de conhecimento se tornou uma referência para análises mais aprofundadas sobre as tendências migratórias, permitindo a compreensão das motivações, impactos sociais e

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

econômicos, além de auxiliar na criação de estratégias voltadas para a integração e o acolhimento de migrantes.

Por meio de suas atividades contínuas, o OM contribui para o aprimoramento do entendimento público sobre as migrações internacionais, promovendo uma visão baseada em dados concretos e embasada em análises aprofundadas. Esta iniciativa é responsável por subsidiar decisões políticas e ações que visem o desenvolvimento de políticas mais inclusivas e humanitárias no contexto das migrações.

Diante deste cenário, que em 2021 o Observatório das Migrações Internacionais publicou pesquisa capaz de oferecer uma análise detalhada e abrangente do programa de realocação de refugiados em Portugal.

Foi estudado um contexto recente no país, o momento em que houve uma transição do simples acolhimento de requerentes de asilo espontâneos para a integração planejada de refugiados por meio dos programas estabelecidos pela Comissão Europeia.

A investigação apresentou elementos importantes na avaliação da eficácia desses programas, identificando áreas-chave para futuras estratégias. O aumento significativo no número de solicitantes de refúgio na Europa representa um desafio substancial, demandando um compromisso conjunto dos Estados-Membros em um quadro de cooperação em migração e asilo.

O estudo apontou que, mesmo diante da pandemia do Covid 19, o Governo português continuou a receber refugiados, enfrentando um novo desafio ao acolher menores não acompanhados provenientes da Grécia, garantindo o direito à proteção internacional. Desde 2015, o país teve uma participação ativa no acolhimento de mais de 2.700 pessoas refugiadas sob proteção internacional.

Pela importância do estudo e dos dados recolhidos, entendemos ser pertinente apresentar alguns sinais indicativos. O trabalho de investigação da OM direciona alguns caminhos que são necessários levar em conta numa necessária reestruturação de políticas públicas.

A experiência e os resultados alcançados pelas instituições locais de acolhimento devem ser incorporados na formulação de uma política nacional para acolhimento e integração de refugiados.

Esta política deve abarcar respostas abrangentes e específicas para refugiados espontâneos e reinstalados, considerando também a diferenciação entre fluxos migratórios contínuos e de emergência. No contexto da gestão dos fluxos migratórios em Portugal, cabe esclarecer os

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

objetivos orientadores do acolhimento e desenvolver estratégias específicas para diferentes grupos.

Por exemplo, se a intenção é receber pessoas para atender às demandas demográficas e econômicas nacionais, como suprir necessidades do mercado de trabalho, é fundamental criar canais legais de imigração para que essas pessoas possam entrar no país sem recorrer a redes de tráfico humano.

Caso a meta seja oferecer proteção a indivíduos que requerem acolhimento, sejam refugiados espontâneos ou reinstalados, alinhados com princípios humanitários e obrigações internacionais, particularmente estabelecidos na Convenção de Genebra. É necessário considerar as especificidades de suas situações. Isso deve refletir-se nas medidas de integração, onde a obtenção de emprego não pode ser o critério primordial de intervenção.

Nesse sentido, somos apologistas de que o papel e as práticas das instituições de acolhimento são vitais na integração de refugiados em Portugal. A política de integração deve refletir a diversidade de situações e experiências vivenciadas pelos refugiados em contextos locais, demandando respostas flexíveis e adaptadas a casos concretos.

A diversidade de situações e respostas ressalta a importância da monitorização dos resultados e da articulação coerente entre diversas entidades oficiais e instituições.

Com base nas experiências adquiridas, um plano nacional de acolhimento e integração deve focar na agilização de processos, especialmente nos setores da Segurança Social e AIMA (antigo SEF), bem como na necessidade de serviços mais ágeis e flexíveis.

Na prática envolve a uniformização de procedimentos, a disseminação, compreensão e aplicação de procedimentos, coordenação entre serviços estatais e a implementação de um programa consistente para aprendizado do idioma português e formação profissional complementar.

É fundamental analisar a participação de algumas instituições no processo de realocação para integrar uma rede de acolhimento e integração, especialmente para refugiados espontâneos e reinstalados.

Deve-se estabelecer uma entidade central responsável pela coordenação da integração e apoio social a requerentes de asilo e refugiados, capacitada e com autoridade para mobilizar e articular diferentes serviços estatais.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

No caso de respostas emergenciais, é importante ter estruturas temporárias de acolhimento para estadias breves, antes do encaminhamento para instituições locais, permitindo a adaptação, engajamento e participação dos refugiados.

É importante reforçar que o relatório do Observatório aponta a necessidade de conduzir um estudo científico para avaliar a integração dos refugiados realocados, especialmente cinco anos após o término do programa de apoio aos refugiados, incluindo uma análise das vantagens e desvantagens da descentralização geográfica. O objetivo é compreender suas experiências de integração e traduzi-las em propostas concretas de políticas e medidas que facilitem a integração.

4.12.2 Tendências e desafios na legislação imigratória portuguesa: uma análise da Lei de Estrangeiros e suas implicações na integração de imigrantes

A crescente presença de estrangeiros em Portugal tem produzido uma série de desafios legais, sociais e administrativos, destacando a necessidade de uma análise aprofundada das políticas migratórias em vigor.

A Lei de Estrangeiros em Portugal, Lei n° 23/2007, de 04 de julho[170], representa o principal instrumento regulatório para o acesso, permanência e saída de estrangeiros do território nacional, sob a supervisão dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Nas últimas décadas, as intensas vagas migratórias têm exigido constantes ajustes na legislação migratória portuguesa, visando não apenas a segurança do país, mas também a promoção de uma migração legal e ordenada, bem como a atração de novos imigrantes para Portugal. No entanto, a eficácia dessas medidas tem sido questionada, especialmente no que diz respeito à integração efetiva dos imigrantes no tecido social e laboral do país.

Cabe analisarmos criticamente as mudanças na legislação migratória portuguesa, destacando os principais desafios enfrentados pelos imigrantes e pelas autoridades públicas responsáveis pela sua integração. Questões como a demora na obtenção de documentos de permanência, as barreiras linguísticas e as lacunas na comunicação entre instituições públicas e imigrantes emergem como pontos-chave.

De igual modo, as recentes alterações na legislação migratória, como a simplificação dos procedimentos para vistos de entrada e a introdução de novas categorias de visto, como o

[170] A Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, refere-se ao diploma que trata da Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional.

Startup Visa, destinado a atrair trabalhadores empreendedores altamente qualificados. São também objetos de análise as implicações dessas mudanças para a integração dos imigrantes e para o funcionamento dos serviços públicos em Portugal.

Num contexto de desafios demográficos e sociais, é fundamental adotar abordagens inovadoras e colaborativas para garantir uma integração bem-sucedida e sustentável dos imigrantes na sociedade portuguesa.

Neste cenário importante apresentar algumas perspectivas para o futuro da integração de imigrantes em Portugal, incluindo o potencial da mediação intercultural como uma ferramenta eficaz para facilitar a comunicação e promover a compreensão entre instituições públicas e imigrantes.

Para além dos desafios de acolher e integrar os requerentes de asilo e refugiados deslocados, o Estado português tem um desafio bem mais alargado que é o de disciplinar e ordenar o contingente imigratório dentro do seu território.

Através da Lei de Estrangeiros em Portugal, Lei n° 23/2007, de 04 de julho, o Governo Português, representado anteriormente pelos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), atualmente tal competência é exercida pela AIMA. Instituição que disciplina o acesso de estrangeiros ao território Nacional, com a aplicação das regras que definem as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português.

Nos últimos anos, devido à intensa vaga imigratória a legislação que disciplina a entrada, permanência e saída de estrangeiros em território português tem constantemente sofrido alterações no sentido de disciplinar de modo eficiente a vaga migratória, sem pôr em causa a segurança do país.

Entre as principais motivações do Governo de Portugal em promover atualizações constantes estão o controle da migração legal e ordenada e a necessidade de atrair mais imigrantes para o país.

O desafio torna-se ainda mais amplo para os profissionais da AIMA e de outras instituições envolvidas com imigração, pois precisam manter-se atualizados diante das constantes alterações normativas. Isso implica estabelecer novos procedimentos de atendimento para uma quantidade de imigrantes que é inversamente proporcional ao número de técnicos e agentes disponíveis no quadro funcional.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Por outro lado, o que dizer aos imigrantes que a cada alteração da Lei de estrangeiros necessita de informações precisas sobre a documentação mais adequada ao seu processo de imigração. E se considerarmos em muitos casos as dificuldades de compreensão do idioma português e em outros muitos casos a dificuldade de interpretação da norma.

Para ambas as partes desta relação torna-se cada vez mais conflituosa a comunicação estabelecida entre a AIMA (Instituição pública) e o imigrante (cidadão estrangeiro).

Na última década a Lei de Estrangeiros (Lei n° 23/2007, de 04 de julho) passou por inúmeras alterações, sendo a mais recente em 2023. A alteração de maior repercussão foi a simplificação de procedimentos para visto de entrada para imigrantes a procura de emprego em Portugal[171].

Nesse cenário de simplificação de procedimentos mais recentes apresentou maior abrandamento das exigências para os membros das Comunidades dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)[172]. Para essas pessoas, a atual redação da lei de estrangeiros estabelece que os pedidos de vistos não sejam mais objetos de aprovação da AIMA.

De igual modo que se destaca na atual legislação migratória de Portugal a possibilidade de regularização de imigrantes, através do instrumento jurídico conhecido como Manifestação de Interesse[173], desde que já se encontram em território nacional e que tenham um contrato ou uma promessa de contrato de trabalho. Ao aprovar esta alteração as autoridades portuguesas demonstram interesse e necessidade de contar com a mão de obra imigrante.

Outra alteração de relevo foi a concessão de autorização temporária de residência para aqueles cidadãos membros das Comunidades dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que

[171] Com entrada em vigor a partir de 26 de agosto de 2022, conforme a Lei n.º 18/2022, que introduziu o Artigo 57.º-A, na Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho. O referido diploma estabelece as disposições relativas ao visto para procura de trabalho em Portugal. Este visto permite que o seu titular entre e permaneça no país com o objetivo específico de procurar emprego, desde que cumpra os requisitos estabelecidos. Além disso, o visto autoriza o titular a trabalhar em emprego dependente até à concessão da autorização de residência ou até ao término da validade do visto. O visto para procura de trabalho é concedido inicialmente por um período de 120 dias, podendo ser prorrogado por mais 60 dias. Durante esse período, o requerente tem uma entrada única em Portugal. Além disso, o visto inclui uma data de agendamento nos serviços competentes para a concessão de autorizações de residência. Se o requerente constituir uma relação laboral durante esse período, ele tem o direito de solicitar uma autorização de residência, desde que cumpra os requisitos gerais estabelecidos. No caso de o titular do visto não conseguir constituir uma relação laboral dentro do prazo máximo de validade do visto e iniciar o processo de regularização documental subsequente, ele deve deixar o país. Ele só pode solicitar um novo visto para procura de trabalho um ano após a expiração do visto anterior. Por fim, os titulares do visto para procura de trabalho que constituam uma relação laboral dentro do prazo de validade do visto ficam sujeitos às regras aplicáveis aos vistos de estada temporária, conforme estabelecido nos artigos relacionados.

[172] Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto. Esta lei criou condições para a implementação do Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assinado em Luanda, em 17 de julho de 2021.

[173] Artigo 88º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, estabelece o conceito e o procedimento para a "manifestação de interesse" por parte de estrangeiros que desejam residir em Portugal com base em uma oferta de emprego.

submeteram pedido de Manifestação de Interesse ao SEF entre janeiro de 2021 e dezembro de 2022[174].

A nova alteração ainda contemplou mudanças nos requisitos documentais para concessão de vistos para estudantes e renovação da autorização de residência online pela plataforma eletrônica da AIMA. Foi introduzida uma nova categoria de visto para trabalhadores empreendedores (Startup Visa), altamente qualificados e por temporada.

Do mesmo modo que foram introduzidos novos procedimentos, conforme o Decreto Regulamentar n.º 9°/2018[175], que estabelece a preferência da via eletrônica para a submissão dos processos de visto, sempre que possível utilizando documentos digitais e o reaproveitamento de documentos já enviados à AIMA.

Tais alterações devem-se a diversas motivações do Governo de Portugal, mas sem qualquer receio de errar, a principal é procurar estabelecer o controle da migração legal e ordenada, bem como a necessidade de atrair mais imigrantes para o país.

A necessidade de atrair imigrantes é uma resposta direta ao déficit populacional enfrentado por Portugal. Por um lado, o envelhecimento da população e a emigração de cidadãos portugueses em busca de melhores oportunidades contribuem para essa lacuna demográfica. Como exemplo, podemos observar a saída de jovens qualificados em busca de empregos mais vantajosos em outros países europeus.

Nesse contexto, a simplificação dos procedimentos de entrada e permanência de imigrantes merece ser estudada com mais atenção. Ao facilitar esses processos, o país pode atrair um maior número de imigrantes, contribuindo assim para o aumento gradual da população imigrante. Por exemplo, a introdução de procedimentos online para solicitação de visto e autorização de residência agiliza o fluxo migratório já existente.

---

[174] O procedimento de manifestação de interesse na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi estabelecido pela Resolução da Assembleia da República n.º 313/2021, que aprovou o Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP. Este acordo, assinado em Luanda em 17 de julho de 2021, tem como objetivo facilitar a mobilidade entre os países membros da CPLP, incluindo a possibilidade de trabalhar em outros países da comunidade. Além disso, a Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, introduziu alterações ao Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Essas alterações têm impacto direto no procedimento de manifestação de interesse, uma vez que regulamentam e fornecem diretrizes específicas para esse processo. Com base na Resolução da Assembleia da República n.º 313/2021 e nas alterações introduzidas pela Lei n.º 18/2022, alterou-se os procedimentos e requisitos para a manifestação de interesse por parte dos cidadãos da CPLP que desejam residir temporariamente em Portugal. Isso inclui a apresentação de documentos que comprovem a oferta de trabalho, bem como a análise e aprovação dessa manifestação pelas autoridades competentes. Fonte: https://eportugal.gov.pt/servicos/obter-autorizacao-de-residencia-cplp (Consultado em 03/05/2024).

[175] A recomendação para a utilização dos meios eletrônicos, encontra-se prevista no Artigo 4º, do Decreto Regulamentar n.º 9/2018, de 11 de setembro.

Diante desse cenário, surge a necessidade premente de oferecer um processo eficiente de regularização para os imigrantes recém-chegados. Isso inclui a realização de registros nos diversos serviços públicos, como o Serviço Nacional de Saúde, a Autoridade Tributária e a Segurança Social. Por exemplo, garantir que os imigrantes tenham acesso rápido aos cuidados de saúde é essencial para sua integração na sociedade portuguesa.

Além disso, para famílias imigrantes com filhos menores, é fundamental simplificar o processo de matrícula em escolas. Por exemplo, oferecer orientação e assistência linguística durante o processo de matrícula pode reduzir as barreiras enfrentadas pelas famílias imigrantes e promover uma transição adequada para o sistema educacional português.

Sobre esta realidade, devido ao grande número de imigrantes que chegam e a escassez de funcionários nos órgãos públicos. Os imigrantes se deparam com a desinformação e uma lentidão na prestação dos serviços públicos exigidos para permanecer legalmente no país e por consequência estar apto para trabalhar. Torna-se um grande desafio permanecer à espera de uma resposta satisfativa para estar legalmente em condições para o trabalho.

Diante da demora e da incerteza o imigrante que se encontra em processo de regularização passa progressivamente a estar em situação de vulnerabilidade, o que o coloca numa situação de dependência de apoios sociais emergenciais de instituições públicas e privadas. Situação completamente colmatável se houvesse um trabalho efetivo em rede entre as diversas instituições Públicas que tem como seu público os imigrantes.

Neste real cenário, que se apresenta a possibilidade de se utilizar a mediação intercultural para facilitar a comunicação entre as instituições públicas e os migrantes.

O Governo de Portugal reconhece no seu Programa que está sendo confrontado com um desafio demográfico. Assim, toda a estratégia do Governo na área das migrações passa por promover a atração de imigrantes, através dos canais de imigração legais, pelo desenvolvimento de uma sociedade intercultural e por aprofundar a integração dos imigrantes na sociedade portuguesa.

Portanto, há argumentos suficientes para acreditar que a mediação intercultural, desenvolvida por profissionais capacitados, com o apoio adequado das autoridades públicas, pode fazer a diferença no processo de acolhimento e integração efetiva do imigrante à comunidade local.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4.13 QUADRO NORMATIVO DO DIREITO DO IMIGRANTE NA ESPANHA E EM PORTUGAL

Apesar das orientações mais restritivas da UE em relação ao controle da imigração, Espanha e Portugal adotaram políticas mais moderadas e favoráveis à imigração, especialmente no mercado de trabalho. Isso se reflete na criação de políticas de regularização institucionalizadas, independentemente da orientação política dos governos.

Os programas de regularização extraordinária e as leis que permitem a regularização ordinária por meio do trabalho demonstram uma abordagem mais flexível adotada por Espanha e Portugal. Isso é impulsionado pelas características das economias e do mercado de trabalho desses países, com desequilíbrios estruturais e altas taxas de desemprego.

Apesar das medidas adotadas, a situação da irregularidade continua sendo uma questão complexa para ambos os países. A gestão e controle do fluxo migratório são desafios, e os imigrantes irregulares estão sujeitos a condições de exploração e violação de direitos.

A regularização ordinária e o registro de imigrantes trabalhadores representam uma abordagem mais humanitária e pragmática. Essas medidas não apenas protegem os direitos dos imigrantes, mas também facilitam o planejamento de políticas em outras áreas de intervenção do Estado.

Embora enfrentem grandes desafios, Espanha e Portugal têm adotado políticas mais inclusivas em relação à imigração. A regularização de imigrantes e o reconhecimento de suas contribuições para a sociedade são passos importantes na construção de sociedades mais justas e inclusivas.

Tabela 23. Quadro comparativo entre Espanha e Portugal

Área	Espanha	Portugal
Asilo	Lei 12/2009, de 30 de outubro, o direito de asilo	Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio
Regularização	Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social. Regulamenta a entrada, permanência e saída de estrangeiros	Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho) Alterada pela Lei n.º 18/2022. Regular a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros
Saúde	Constituição Espanhola (artigos 43 e 49)	Constituição Portuguesa (artigo 64)
	Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social (artigos 3,10 e 12)	Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, artigos. 83° e 133°)
	Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprova o Regulamento da Lei Orgânica 4/2000, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social, após a sua reforma pela Lei Orgânica 2/2009. (garantia de	

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

	acesso à atenção primária e emergências médicas) (artigos 10, 43)	
	Lei Orgânica 14/1986, de 25 de abril, Geral de Saúde (Artigos: 1 e 10)	Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 95/2019, de 04 de setembro. Bases: 1, 2, 21)
Trabalho	Constituição Espanhola (artigos 35, 40 e 44)	Constituição Portuguesa (artigos 58, 59 e 61)
	Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social (artigos 3, 10 , 14, 36, 37, 38, 39, 40, 42 e 71) (Reformada pela Lei Orgânica 2/2009, de 11 de dezembro).	Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, artigos. 83°, 87° e 133°)
	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de outubro (Texto Consolidado da Lei Geral da Segurança Social)	Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro. Artigos 4°, 5°, 24° e 25°)
Educação	Constituição Espanhola (artigos 27 e 28)	Constituição Portuguesa (artigos 43° e 73° a 77°)
	Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social (artigos 3, 9, 33)	Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, artigos. 83° e 133°)
	Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (artigo 37, 43)	
	Lei Orgânica 2/2006, de 3 de maio, da Educação (artigos 1 e 66)	Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/1986, de 14 de outubro)
Habitação	Constituição Espanhola (artigos 47 e 51)	Constituição Portuguesa (artigo 65)
	Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social (artigos 3 e 13)	Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, artigo 133°)
	Lei 49/1960, de 21 de julho (Regime Jurídico da Propriedade Horizontal)	Código Civil Português (Decreto Lei n.º 473442/66, de 25 de novembro. Artigo 14°)
		Lei de Bases da Habitação (Lei n.° 83/2019, de 3 de setembro, artigos.2° 3°, 7°, 12°, 60°, 64°, 66°)
	Lei 29/1994, de 24 de novembro (Arrendamentos Urbanos)	Regime do Arrendamento Urbano (Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro)

Nota: elaboração própria

Ao analisar as legislações de estrangeiros na Espanha e em Portugal, é possível identificar áreas-chaves de atuação e proteção para os estrangeiros que residem nesses países. No contexto do asilo, ambos os países possuem leis específicas que garantem o direito de asilo, proporcionando um quadro legal para a concessão desse importante status de proteção.

No que diz respeito à regularização, ambas as nações têm leis que regulam a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros, fornecendo procedimentos para a regularização de indivíduos em situação irregular em determinadas circunstâncias.

Quanto à saúde, tanto a Espanha quanto Portugal garantem o acesso à atenção primária e emergências médicas para os estrangeiros, embora os instrumentos legais variem em sua abordagem e alcance.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

No campo do trabalho, ambas as constituições e leis de estrangeiros estabelecem direitos e deveres, assegurando a integração laboral dos estrangeiros. Na educação, há um compromisso com a inclusão e a garantia do acesso à educação para os estrangeiros, embora os detalhes específicos variem de acordo com cada país.

No tocante à habitação, tanto Espanha quanto Portugal têm legislações que abordam a questão, garantindo direitos e regulamentando aspectos relacionados à propriedade e ao arrendamento.

Em suma, embora haja diferenças nos detalhes e na abordagem de cada país, tanto a Espanha quanto Portugal têm em vigor uma estrutura legal que visa proteger e integrar os estrangeiros que residem em seus territórios, demonstrando um compromisso com os direitos humanos e a inclusão social.

4.14 DESBUROCRATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS POR MEIO DA MEDIAÇÃO INTERCULTURAL: UMA ESTRATÉGIA PROMISSORA PARA A INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES NA ESPANHA E EM PORTUGAL

A imigração humana impulsiona transformações sociais e apresenta desafios significativos para aqueles que atravessam fronteiras, sendo o choque cultural um dos mais impactantes.

Ao chegar a um novo país, o imigrante enfrenta a necessidade de compreender uma realidade distinta, compreendendo não apenas o idioma, mas também as normas legais, os processos de mobilidade geográfica, a cultura local e outras adaptações complexas. Enquanto que a prática do direito é essencialmente argumentativa e interpretativa, exigindo uma integração entre teoria e prática.

Nesse contexto, é importante considerar a aplicabilidade do direito a cada caso, um processo que demanda a participação de diversos agentes envolvidos no procedimento. No âmbito da interpretação jurídica e da migração internacional, é preciso salientar que o imigrante, ao entrar em um território específico, confronta um sistema jurídico diferente daquele de seu país de origem. Isso implica inicialmente um processo de familiarização e domínio do idioma local para compreender os códigos legais e, consequentemente, assimilar a cultura e compreender as normas jurídicas do país de acolhimento.

Sublinha-se que esse processo não é uniforme, pois varia de acordo com a similaridade ou diferença entre as leis do país de origem e as do país receptor. Em alguns casos, as discrepâncias

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

entre as normas e interpretações legais podem causar constrangimentos para aqueles que buscam abrigo em um país estrangeiro.

Portanto, o apoio aos imigrantes no momento de sua chegada é essencial para evitar a criação de barreiras físicas e institucionais entre os diversos sistemas jurídicos, o que dificulta a garantia dos direitos humanos e fundamentais.

Nesse sentido, é essencial que a comunidade e as instituições públicas promovam o debate e a interação social, visando gerar um entendimento mais amplo e aprimorar a aplicação das normas sociais.

A intervenção mediadora proporciona suporte na decodificação dos códigos linguísticos, culturais e normativos, impulsionando a inclusão social do imigrante. Além disso, ela desempenha um papel importante na redução de preconceitos e na promoção da coesão social, resultando em uma harmonização mais ampla na comunidade.

Cabe sublinhar que o papel do mediador não atua apenas como um agente de informação, mas também como um facilitador da sensibilização tanto para a pessoa/instituição que acolhe o imigrante quanto para o próprio imigrante, auxiliando na sua adaptação e na busca por recursos essenciais para sua subsistência.

A mediação intercultural visa catalisar a mudança de comportamento e combater a discriminação cultural, maximizando os aspectos positivos das diferenças culturais. Ela busca, principalmente, estimular uma maior intercompreensão e diálogo entre os envolvidos, promovendo uma convivência mais harmoniosa e inclusiva.

É relevante observar que cada sociedade lida de maneira singular com a mediação intercultural. Como já apontado, Portugal, por exemplo, tem se destacado nesse campo, desenvolvendo pesquisas assertivas sobre o tema. A mediação intercultural tem se consolidado como política pública, evidenciando a importância de seu papel na integração bem-sucedida dos imigrantes na sociedade portuguesa.

A experiência migratória é atravessada por preconceitos e obstáculos encontrados pela população da cidade de destino. Muitas vezes, essa população não compreende as circunstâncias e dificuldades enfrentadas pelos imigrantes.

Desde o rompimento abrupto com os laços familiares e sociais, o que fragiliza o seu capital social, até a maneira como são tratados ao ingressar no outro país, sua condição de vulnerabilidade é explorada pelos meios de comunicação ou destacada acima de sua condição

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

humana. É importante reconhecer as singularidades para além do aspecto trágico das situações migratórias.

Nesse contexto, é comum que os imigrantes reivindiquem serem tratados como seres humanos, indo além da percepção de vítimas ou seres exóticos.

Considerando essas questões, a falta de preparo dos agentes públicos no processo de acolhimento do imigrante para lidar com esses desafios pode ser atenuada pela aplicação da mediação intercultural. Esse método auxilia na tradução dos anseios daqueles que chegam, promovendo um ambiente mais adequado e empático para sua integração.

A mediação oferece uma abertura na compreensão do funcionamento da racionalidade normativa do outro, principalmente quando as pessoas se deparam com sistemas normativos muito distintos. Nesse sentido, ela contribui para o processo de (de)codificação normativa, facilitando a interação e compreensão entre diferentes sistemas legais e culturais.

É relevante considerar a aplicação de métodos de mediação intercultural nos processos administrativos ligados à imigração, proporcionando não apenas um tratamento mais humanizado aos imigrantes, mas também uma abordagem mais eficiente e sensível por parte dos agentes públicos envolvidos.

A mediação intercultural surge como uma ferramenta para estes problemas, oferecendo uma abordagem que facilita a comunicação entre imigrantes e as instituições governamentais, superando barreiras linguísticas e culturais. Esta abordagem oferece uma série de benefícios tangíveis.

A mediação intercultural estabelece canais de comunicação mais eficazes, permitindo uma compreensão mais clara dos procedimentos administrativos, independentemente das diferenças linguísticas e culturais.

De igual modo que intervindo em situações de conflito, a mediação intercultural contribui para a resolução de disputas entre imigrantes e instituições públicas, evitando mal-entendidos decorrentes de diferenças culturais.

Com o envolvimento de mediadores interculturais, muitas vezes membros da própria comunidade imigrante, o processo de mediação promove a capacitação e autonomia, permitindo uma melhor compreensão dos direitos e deveres dos imigrantes.

Porém, para uma implementação bem-sucedida, é necessário investir em treinamento adequado para os mediadores culturais, garantindo que compreendam tanto os sistemas administrativos quanto as nuances culturais envolvidas.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

As instituições governamentais também devem reconhecer e integrar a mediação intercultural como um recurso oficial, alocando recursos e espaço para sua implementação eficaz. A sensibilização contínua sobre os benefícios dessa ferramenta é de fundamental importância para promover sua aceitação tanto na comunidade quanto nas instituições.

Cabe valorizar o papel das instituições, sejam elas associações, entidades públicas, organizações do terceiro setor ou outras, no processo de tradução intercultural. Estas instituições são protagonistas na reconstrução dos sistemas cognitivos e na promoção da construção e harmonização das identidades.

Em relação a isso, é importante ressaltar o impacto significativo da atuação das instituições na compreensão do fenômeno social e na produção de conhecimento acerca de questões específicas, contribuindo assim para quebrar estereótipos e facilitar uma inclusão mais ampla dos imigrantes na sociedade. Um exemplo dessa prática e de sua relevância é o trabalho realizado pelo Observatório de Migrações de Portugal[176] .

No âmbito das instituições públicas e das Instituições Sociais. Ao compreenderem as condições e aspirações dos imigrantes, estas contribuem para uma maior compreensão das suas visões de mundo, facilitando, por conseguinte, uma convivência intercultural mais harmoniosa.

Além disso, têm a importante função de promover uma interlocução mais efetiva entre os imigrantes e os serviços públicos locais, o que amplia a efetivação da cidadania desses indivíduos. Nesse sentido, acompanhamos o entendimento de José Carlos Marques, *os municípios assumem um papel de maior importância na gestão próxima da diversidade sociocultural, nomeadamente com a mobilização e participação de todos os protagonistas locais, públicos e privados, organizações e indivíduos* (Marques, 2017).

A contemporaneidade traz consigo um complexo panorama de mudanças na relação entre o sujeito e sua identidade, influenciado pelo fenômeno da globalização. Nesse contexto, a interação entre o global e o local assume uma dinâmica dialética, provocando transformações nas identidades individuais e coletivas.

Observa-se um enfraquecimento da identidade nacional devido ao contato e convívio com novas sociedades, enquanto simultaneamente surge um anseio por fortalecer o senso de pertencimento.

[176] O Observatório das Migrações (OM) foi estabelecido em 2002 com o objetivo de estudar e acompanhar estrategicamente as migrações, além de coletar, analisar e disseminar informações estatísticas sobre o assunto. O OM é responsável por conduzir estudos, sistematizar dados e indicadores de integração de imigrantes, e organizar conferências relevantes sobre migrações em Portugal. Fonte: https://www.om.acm.gov.pt/o-observatorio (Consultado em 03/05/2024).

As instituições tradicionais que historicamente contribuíram para a construção identitária, tais como o Estado, o contexto familiar e a religiosidade, enfrentam atualmente fragilidades e limitações diante das mudanças sociais e tecnológicas. Essa fragilização abre espaço para novas formas de elaboração e expressão das identidades sociais.

Do mesmo modo, em vez de as diferenças desaparecerem no meio da homogeneidade cultural causada pela globalização, que influencia a um só tempo todas as realidades particulares do planeta, novas formas identitárias passam a conviver com as identidades nacionais em declínio, ou até mesmo assumem o seu lugar.

Assim, no curso do processo de globalização, local e global se interpenetram, fazendo com que novas identidades surjam, outras se fortaleçam, algumas enfraqueçam e outras se hibridizem (Lucas, 2012, p. 372).

A interseção entre diferentes culturas está promovendo novos impactos no comportamento humano, gerando novos padrões de consumo e valorização da diversidade. Este processo contribui para o surgimento de novas identidades, que gradualmente passam a ecoar no tecido social, resultando em transformações progressivas na sociedade.

A proximidade facilitada pela globalização, juntamente com os avanços tecnológicos e outras facilidades, também amplia a intersecção e sobreposição dessas identidades na busca pela construção de um senso de pertencimento.

A busca por pertencimento em um mundo cada vez mais interligado requer uma compreensão ampliada das dinâmicas sociais e um engajamento mais efetivo na promoção da diversidade e inclusão, tanto a nível local quanto global.

A prática da mediação intercultural, orientada pela via do agir comunicativo, transcende a mera metodologia de uma política pública específica. Pode-se ampliar essa prática singular para repensar a inter-relação entre direito interno e externo, deslocando a positivação jurídica do seu tradicional "lugar de observação" e promovendo uma abordagem mais interativa e dialógica com os cidadãos em sua diversidade.

Não se trata de submeter a prática jurídica à relatividade, mas sim de reavaliar certas concepções e reconhecer sua natureza interpretativa multifacetada. Isso inclui aspectos como a noção de soberania, democracia e a positivação dos direitos fundamentais do ser humano, bem como a relação entre Estado, instituições públicas e os sujeitos de direito.

Nesse sentido, a lógica subjacente à mediação intercultural desestabiliza a objetividade totalizante das instituições na aplicação das normas, propondo, em vez disso, o engajamento e

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

a respectiva responsabilização dos sujeitos, integrando-os ao processo de concretização do direito. Esse paradigma não só enriquece a dinâmica jurídica, mas também fortalece a coletividade, estabelecendo uma base mais inclusiva e participativa para a resolução de questões legais.

Enquanto que a desburocratização de serviços públicos por meio da mediação intercultural representa uma estratégia promissora para superar os desafios enfrentados pelos imigrantes em Portugal.

A colaboração entre governos, mediadores interculturais e a comunidade imigrante é vital para garantir o sucesso dessa abordagem. Ao adotar a mediação intercultural, Portugal e digo também Espanha, podem avançar em direção a sistemas mais inclusivos e eficientes, promovendo a integração e a equidade para todos os cidadãos, independentemente de sua origem cultural.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

5 MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA INTERCULTURAL: CASOS PRÁTICOS E SUA SISTEMATIZAÇÃO NA ESPANHA E EM PORTUGAL

Neste capítulo, serão abordadas as boas práticas de mediação intercultural na Espanha e em Portugal, visando compreender como essas estratégias têm sido implementadas e os impactos que geram nos processos de acolhimento e integração de migrantes.

A escolha por este enfoque em ambas as nações não é arbitrária, mas reflete uma oportunidade de análise comparativa, visto que, apesar de compartilharem similaridades linguísticas e culturais, apresentam abordagens distintas e inovadoras no tratamento da interculturalidade. A seleção dos casos, também fundamenta-se na necessidade de identificar e analisar iniciativas bem-sucedidas que possam servir de referência para políticas públicas futuras e para aprimorar as práticas existentes.

Na seção dedicada às práticas de mediação intercultural na Espanha, serão exploradas diversas iniciativas, como o trabalho desenvolvido pelo Gabinete de Imigração do Governo de Navarra, a Rede PANGEA em Valência e as boas práticas de mediação intercultural para a integração de migrantes sem documentos em Barcelona. Cada escolha reflete a relevância dessas experiências no contexto migratório espanhol e a contribuição única de cada uma para a construção de sociedades mais inclusivas e interculturais.

Em seguida, serão apresentadas as práticas de mediação intercultural em Portugal, destacando iniciativas como o Modelo “One-Stop Shop”, o Policiamento Comunitário de Lisboa e o Programa Local de Acolhimento de Refugiados na cidade de Castelo Branco. A seleção desses casos busca evidenciar a diversidade de abordagens e ações empreendidas no contexto português, bem como os desafios específicos enfrentados e as soluções propostas para promover a integração e convivência intercultural.

Por fim, será realizado um estudo de caso detalhado sobre a implementação do Projeto de Mediadores Municipais Interculturais (PMMI) no município de Braga, em Portugal. Esta análise aprofundada permitirá compreender os mecanismos de funcionamento, os impactos

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

gerados e os desafios enfrentados por uma equipe de mediadores multi-intercultural no âmbito local. Adicionalmente, serão apresentadas reflexões finais que emergem da experiência, como observador participante, na condição de mediador intercultural, contribuindo para uma compreensão mais ampla do papel e das potencialidades dessa prática na promoção da convivência e integração de comunidades diversas.

5.1 Aplicação de boas práticas de mediação intercultural na prestação dos serviços migratórios na Espanha e em Portugal

É notório que os imigrantes recém-chegados e outros podem não ter um conhecimento suficiente dos serviços e apoios disponíveis, seja por desconhecimento absoluto seja por desinformação, muitas vezes obtidas através das redes sociais em sítios eletrônicos privados e não de instituições oficiais.

Nesse sentido, o envolvimento dos mediadores interculturais, seja através de associações ou em funções públicas, são de extrema relevância na consolidação da relação entre os imigrantes e os organismos públicos convencionais. Isto significa que estes *stakeholders* se tornam importantes atores de proximidade.

Questões associadas a um maior ou menor número de recém-chegados, ou a um predomínio de uma migração essencialmente laboral ou de origem de reunificação familiar, embora seja relevante para as políticas nacionais de integração, não definem nem impedem em si mesmo o incentivo de boas práticas de mediação intercultural no acesso aos direitos fundamentais pelos migrantes.

Países com experiências de imigração mais longas podem desejar focar esses serviços em pessoas com necessidades de integração ou emprego, na anti-discriminação, na inclusão social e/ ou nos serviços de naturalização. Por variadas razões, os imigrantes de longa duração e das segunda ou terceira gerações, chamados de nacionais com antecedentes imigratórios, podem confrontar-se com problemas persistentes no acesso aos direitos fundamentais.

Espanha e Portugal têm enfrentado desafios na integração de migrantes, numa era de globalização acelerada que trouxe consigo uma diversificação sem precedentes das populações locais. A mediação intercultural surge como uma resposta para colmatar as dificuldades de comunicação e de compreensão mútua entre comunidades de diferentes origens e a comunidade de acolhimento promovendo uma convivência pacífica e transformadora.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

5.1.1 Boas práticas de mediação intercultural na Espanha

Na Espanha, as práticas de mediação intercultural são verdadeiramente locais, com um controle limitado por parte do governo central.

As comunidades Autônomas e os municípios são competentes para decidirem sobre a necessidade de recorrer aos serviços profissionais de mediadores interculturais, sendo o governo central consultado apenas na fase inicial, sobre os recursos necessários para os serviços de mediação, negociando juntamente com as autoridades públicas locais e as organizações da sociedade civil a contratação de mediadores nos modelos locais de integração e mediação.

A Lei 5/2012 refere-se à mediação no domínio da justiça e não à mediação intercultural. Por conseguinte, não existe uma definição uniforme das funções e deveres dos mediadores interculturais na Espanha que define os princípios da mediação, regras de mediação e disposições aplicáveis aos mediadores.

A Lei 5/2012 relativa à mediação exige que os mediadores possuam diploma universitário ou formação profissional avançada e formação específica para a prática da mediação adquirida num ou mais cursos específicos ministrados por instituições devidamente acreditadas.

Com complemento normativo, está o Decreto Real 980/2013[177] que exige 4-5 meses de formação teórica e prática com uma duração mínima de 50h. Cada região define o conteúdo e a duração da formação. Os cursos teóricos incluem legislação sobre mediação, ética e princípios da mediação, técnicas de comunicação e psicologia geral. Uma vez que cada região define o seu próprio formato de formação, o conteúdo e a duração da formação em mediação sociocultural variam.

Esta flexibilidade permite que as regiões adaptem a sua formação à sua situação específica. No entanto, a falta de um modelo de formação unificado para o país torna mais difícil para os decisores políticos que os mediadores interculturais tenham o mesmo conjunto de competências necessárias.

[177] O Real Decreto 930/2013 foi promulgado com o intuito de desenvolver e especificar certos aspectos da Lei 5/2012 (Lei de Mediação). Importante destacar que o decreto não estabelece regras fechadas sobre a formação de mediadores, mas sim diretrizes gerais, permitindo uma certa flexibilidade conforme a experiência profissional e a área de atuação do mediador. Este decreto também instituiu o Registro de Mediadores e Instituições de Mediação, dependente do Ministério da Justiça, que serve tanto para aumentar a transparência quanto para fortalecer a segurança jurídica na mediação.

USC UNIVERSIDADE DE COMPOSTELA

5.1.1.1 Mediação Linguística e Intercultural para a Comunidade Regional, Gabinete de Imigração Governo de Navarra

A Comunidade Foral de Navarra, possui atualmente, uma população de aproximadamente 660.000 habitantes e uma densidade populacional que reflete uma mistura de áreas urbanas e rurais. Como muitas partes da Espanha, Navarra enfrenta desafios como o envelhecimento da população e a migração do campo para as cidades. Além disso, a integração de imigrantes é um desafio social contínuo a ser trabalhado.

A Comunidade Foral de Navarra possui um histórico de iniciativas associadas à mediação, destacando-se a criação do programa "Pamplona Aberta" pela Prefeitura de Pamplona em 2005, gerido pela Fundação ANAFE, e a formação da Escola de Mediação Intercultural (EMIN) da Cruz Vermelha em 2004.

Esses esforços pioneiros visavam principalmente à mediação intercultural e à educação em valores de respeito e interculturalidade, com a EMIN formando mais de 450 pessoas desde sua inauguração. Apesar do sucesso, as ações estavam geograficamente restritas ou limitadas em alcance por questões administrativas.

Em 2007, a Fundação ANAFE realizou um estudo, onde concluiu que na região de Navarra residiam um total de 55.921 estrangeiros, representando 9,2% da população total. Dessas pessoas, mais de 30.000, ou 56%, provinham de países cuja língua nativa não era o espanhol. Além disso, previa-se um aumento tanto no número total de estrangeiros quanto naqueles de origem não hispânica, principalmente devido à adesão efetiva de Bulgária e Romênia à União Europeia (Obanos & Pardo, 2012, p. 26)

O estudo em questão enfatizou a complexidade da integração de imigrantes, especialmente aqueles cuja língua nativa não era o espanhol, representando a maioria da população estrangeira na região.

Os desafios principais identificados estavam relacionados às barreiras linguísticas e culturais que afetam diferentes aspectos da vida desses imigrantes, incluindo educação, saúde, social e trabalho. As dificuldades de comunicação, aliadas às discrepâncias culturais e religiosas, geraram conflitos e tensões, ressaltando a urgência de programas eficazes de mediação. O estudo apontou para a necessidade de abordagens que facilitassem a adaptação e integração dos imigrantes na sociedade, promovendo uma maior compreensão e cooperação entre a população imigrante e a comunidade receptora.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Em resposta, e reconhecendo a mediação linguística e intercultural como prioritária, o Escritório de Atendimento à Imigração de Navarra, estabelecido em dezembro de 2006, impulsionou a criação de um Programa Itinerante de Mediação Linguística e Intercultural (Obanos & Pardo, 2012).

Este programa ambicionou uma abrangência ampla dentro da Comunidade Foral, com o objetivo de atender demandas de mediação de qualquer ponto da região e em qualquer sistema de proteção social, tornando os serviços acessíveis a toda a população.

Com o objetivo de facilitar o acesso dos migrantes a serviços e recursos, melhorar as relações e incentivar a construção de uma identidade cívica comum a construção de uma identidade cívica comum, o Gabinete de Imigração do Governo de Navarra lançou a Mediação Linguística e Intercultural para o programa da comunidade regional em 2008.

O programa teve a duração de 3 anos com o objetivo de facilitar e melhorar a comunicação, o intercâmbio e as relações entre indivíduos e grupos de diferentes culturas que partilham um espaço comum, promovendo o reconhecimento mútuo e fomentando a compreensão de diferentes códigos, rituais e padrões culturais.

O serviço de Mediação Linguística e Intercultural era gratuito, tanto para residentes e instituições, públicas ou privadas, e especialmente para os profissionais diretamente envolvidos na integração dos imigrantes.

O Programa Itinerante de Mediação Linguística e Intercultural para a Comunidade Foral, iniciado em 2008 pelo Escritório de Atendimento à Imigração do Governo de Navarra, foi uma iniciativa pioneira executada pela Fundação ANAFE e pela Cruz Vermelha.

O programa foi estabelecido para abordar as necessidades emergentes da população imigrante em Navarra, facilitando a sua integração na comunidade local através da superação de barreiras linguísticas e culturais.

Nos dois primeiros anos de sua implementação, o programa consolidou sua abordagem, atendendo a mais de 7.000 casos de mediação que envolveram interações intensivas com cerca de 3.877 indivíduos, na maioria imigrantes.

A equipe do programa realizou mais de 17.259 intervenções, trabalhando não só com os imigrantes, mas também estabelecendo conexões com 991 recursos e instituições tanto públicas quanto privadas para facilitar a integração efetiva.

O impacto do programa expandiu-se rapidamente, alcançando mais localidades e envolvendo um número crescente de associações e outras instituições que passaram a conhecer

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

e apoiar a iniciativa. O trabalho do programa foi direcionado em promoção, coordenação e assessoramento comunitário, sempre buscando aprimorar a cooperação entre imigrantes e a sociedade receptora. Porém, não há evidências sobre novas edições do projeto.

Consideramos este programa, implementado em Navarra, sendo uma prática exemplar de mediação intercultural devido a vários fatores que destacam sua eficácia e potencial replicabilidade. Esta análise aborda os critérios que justificam sua classificação como boa prática, os benefícios de sua implementação e os desafios enfrentados para sua replicação.

Nesse sentido, o programa não apenas envolve mediadores linguísticos e culturais, mas também conecta diferentes agentes sociais e instituições, públicas e privadas, criando uma rede de apoio ampla e diversificada que abrange diversas áreas da vida social e administrativa.

A abordagem itinerante do programa permite cobrir uma vasta área geográfica, garantindo que os benefícios da mediação não se restrinjam a centros urbanos, mas se estendam a regiões mais remotas, tornando os serviços acessíveis a toda a população da Comunidade Foral.

Constituído de iniciativas como a formação contínua e o desenvolvimento de competências dos mediadores garantem a sustentabilidade do programa e um impacto de longo prazo na comunidade, promovendo a integração eficaz e a coesão social.

Como benefícios da implementação, destaca-se que este programa atua positivamente na facilitação da comunicação entre comunidades de diferentes origens linguísticas e culturais e as instituições locais. O efeito sentido é a melhoria na compreensão mútua e redução das barreiras que frequentemente levam a conflitos ou mal-entendidos.

Ao promover uma melhor compreensão e respeito mútuos, o programa contribui para um ambiente social mais pacífico e coeso, onde conflitos são resolvidos de maneira construtiva e cooperativa.

Outra consequência é o acesso facilitado a serviços e a participação ativa na comunidade empoderam os imigrantes, permitindo que contribuam de forma mais significativa para a sociedade e aumentando sua autonomia e qualidade de vida.

Porém há obstáculos a superar para replicação do programa em outras regiões na Espanha, visto que o programa carece de adaptações às especificidades locais, incluindo diferenças linguísticas, culturais, sociais e administrativas, o que pode exigir uma análise detalhada e ajustes no modelo de programa.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

De igual modo, o estabelecimento de programas semelhantes em outras áreas pode enfrentar desafios relacionados ao financiamento e à alocação de recursos suficientes para garantir a qualidade e a sustentabilidade das operações.

Nessa linha, a eficácia do programa depende fortemente da colaboração entre diversas instituições e profissionais. Estabelecer e manter essas redes colaborativas em novos contextos pode ser complexo, exigindo esforços contínuos e coordenação eficaz.

5.1.1.2 Rede PANGEA em Valência

Emitido pelo Departamento de Solidariedade e Cidadania em 19 de maio de 2011, o Despacho 8/2011[178] regulamenta a acreditação de mediadores interculturais e a criação do Registro de Mediadores Interculturais na Comunidade Valenciana.

Este dispositivo normativo, em consonância com a Lei 15/2008, destaca a integração de imigrantes na região de Valência e estabelece a mediação intercultural como um meio de promover a integração social e a compreensão mútua entre culturas diversas naquela comunidade autônoma.

O despacho 8/2011 tem duplo objetivo, regular a acreditação dos mediadores interculturais conforme estabelecido pelo Decreto 93/2009, e gerir o Registro de Mediadores Interculturais. Ele se aplica a todas as pessoas que realizam funções de mediação intercultural em entidades públicas ou privadas no território da Comunidade autônoma de Valência.

Pelo referido diploma o processo de acreditação exige que os mediadores possuam uma formação mínima de 250 horas em mediação intercultural de um centro de estudos reconhecido, além de habilidades específicas em interpretação linguística e sociocultural, entre outros. Alternativamente, podem ser acreditados com 150 horas de formação e um ano de experiência profissional na área. Os requisitos incluem ser maior de idade, ter nacionalidade espanhola ou residência legal na Espanha, e possuir experiência relevante na área de mediação intercultural.

O Registro de Mediadores Interculturais, vinculado à Direção Geral competente em matéria de integração social dos imigrantes, funciona como um mecanismo de transparência e monitoramento das atividades de mediação intercultural. A inscrição no registro é realizada oficialmente pela Direção Geral, após a acreditação, e inclui dados como nome, DNI/NIE, titulação acadêmica, domicílio, entre outros.

[178] Plataforma eletrônica da Vice Presidência e Departamento de Igualdade e Políticas Inclusivas da Comunidade Autônoma de Valência. Fonte: https://inclusio.gva.es/es/web/igualdad-diversidad/mediacio-intercultural1 (Consultado em 03/05/2024).

As solicitações para acreditação são apresentadas com a documentação necessária, incluindo comprovante de identidade, certificados de formação relevantes e, quando aplicável, prova de experiência profissional. A Direção Geral verifica a completa e correta documentação antes de aprovar a acreditação.

Sublinha-se que desde 2011 com a entrada em vigor do Despacho 8/2011 até 2020 foram registrados um total de 439 mediadores interculturais na Comunidade Valenciana[179].

Diante deste resumo normativo, a Rede PANGEA[180] exerce suas atividades em Valência desde 2009. O nome inicial da organização era AMICS, mas passou a chamar-se PANGEA em 2016 pelo novo governo regional.

Trata-se de um instrumento de coordenação de políticas de atenção aos migrantes com entidades locais da Comunidade Valenciana que possuem 87 gabinetes localizados em vários municípios das três províncias da Comunidade Valenciana: 31 em Alicante, 22 em Castelló e 34 em Valência. Estão localizados nas sedes das câmaras municipais e associações.

Os gabinetes da Rede Pangea estão equipados para mitigar esses desafios através de serviços de acolhimento inicial. Este serviço proporciona aos migrantes informações cruciais sobre seus direitos e deveres, além de orientações sobre o funcionamento dos serviços públicos locais, como saúde, educação e emprego.

A Rede Pangea não apenas auxilia a entrada dos migrantes na sociedade, mas também os acompanha ao longo de sua jornada para a independência. Isso é alcançado por meio de programas de acompanhamento individualizado que ajudam os migrantes a transitar pelos diversos serviços necessários para estabelecerem-se e prosperarem em seu novo ambiente. O objetivo do trabalho da Rede Pangea é garantir que cada indivíduo ou família seja capaz de alcançar a autonomia, contribuindo ativamente para a sociedade e participando plenamente da vida comunitária.

Além dos serviços diretos aos imigrantes, a Rede Pangea também se dedica a desenvolver e implementar projetos que promovem a convivência e a interculturalidade. Estes projetos visam criar espaços de diálogo e interação entre comunidades diversas, fortalecendo o tecido social e promovendo o entendimento mútuo. Atividades como oficinas culturais, eventos

[179] Plataforma eletrônica da Vice Presidência e Departamento de Igualdade e Políticas Inclusivas da Comunidade Autônoma de Valência. Fonte: https://inclusio.gva.es/documents/162705074/173102185/Memoria+mediaci%C3%B3n+intercultural+2020.pdf/4004d0be-6351-4f9b-9ac0-846d7ba961f9 (Consultado em 03/05/2024).
[180] Fonte: https://inclusio.gva.es/es/web/igualdad-diversidad/xarxa-d-oficines-pangea. (Consultado em 03/05/2024).

comunitários e programas educativos são exemplos de como a Rede Pangea trabalha para construir pontes entre diferentes grupos culturais, enriquecendo a sociedade como um todo.

O trabalho da Rede Pangea produz um impacto comunitário positivo, pois visa a garantir que os imigrantes não apenas sobrevivam, mas também prosperem em seus novos ambientes. Ao fornecer serviços essenciais e promover a inclusão ativa, a Rede contribui significativamente para comunidades mais harmoniosas e integradas.

Os imigrantes são autonomizados para se tornarem membros valiosos da sociedade, trazendo consigo suas habilidades, experiências e perspectivas únicas, que são celebradas e integradas através dos esforços de interculturalidade da Rede (Trevisam, Kronberg & Kfouri, 2017).

Em análise, a prática de mediação intercultural, como regulamentada pelo Despacho 8/2011 emitido pelo Departamento de Solidariedade e Cidadania da Comunidade Valenciana, surge como um exemplo de uma abordagem eficaz para promover a integração social e a compreensão mútua entre culturas diversas, por uma série de critérios específicos.

Primeiramente, a acreditação de mediadores interculturais e a criação do Registro de Mediadores Interculturais oferecem uma estrutura normativa sólida para a mediação intercultural, garantindo que os mediadores possuam as habilidades e competências necessárias para facilitar o diálogo entre diferentes grupos culturais. Os critérios de acreditação, incluindo formação mínima e experiência profissional, garantem a qualidade e a eficácia dos mediadores, promovendo uma mediação justa e imparcial.

Além disso, a Rede PANGEA, atuando como um instrumento de coordenação de políticas de atenção aos migrantes na Comunidade Valenciana, demonstra uma abordagem abrangente para a integração de migrantes. Seus serviços de acolhimento inicial e programas de acompanhamento individualizado não apenas simplificam a entrada dos migrantes na sociedade, mas também os ajudam a estabelecer-se e prosperar em seu novo ambiente.

Os benefícios da implementação desta prática são diversos e representativos. Através da mediação intercultural, os conflitos entre diferentes grupos culturais podem ser mitigados, promovendo a coesão social e a convivência pacífica. Além disso, a integração bem-sucedida de migrantes na sociedade beneficia não apenas os próprios migrantes, mas também a comunidade em geral, enriquecendo o tecido social e promovendo a diversidade cultural.

No entanto, apesar dos benefícios, a replicação desta prática enfrenta alguns desafios significativos. Um dos principais desafios é garantir recursos adequados para a implementação

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

e manutenção de programas de mediação intercultural e serviços de apoio aos migrantes. Além disso, a sensibilização e o apoio da comunidade e das autoridades locais são essenciais para o sucesso dessas iniciativas.

5.1.1.3 Boas Práticas de Mediação Intercultural para a integração de Migrantes sem documentos em Barcelona

Como um exemplo de boas práticas realizada por instituição do terceiro setor, apresenta-se a Associação Saúde e Família[181], trata-se de uma ONG privada que presta serviços de mediação intercultural a migrantes, incluindo migrantes sem documentos, em Barcelona.

Através de trabalho em rede, portanto, em colaboração com administrações públicas nacionais e internacionais, a ONG possui 10 mediadores interculturais que atendem pessoas independentemente da sua origem, etnia, sexo, nacionalidade, posição social e religião, com o propósito na melhoria da qualidade de vida familiar e o acesso aos cuidados de saúde.

A equipe de mediadores faz a mediação entre os centros de saúde públicos e os imigrantes indocumentados se estes forem rejeitados sem justificação. Embora o serviço esteja aberto a todos os migrantes de Barcelona que tenham dificuldades em aceder aos cuidados de saúde, independentemente do seu estatuto legal, os imigrantes sem documentos são os principais grupos visados devido à sua vulnerabilidade. Não são necessários documentos para aceder ao serviço.

Os beneficiários contactam diretamente o serviço ou são enviados por centros de saúde públicos. O serviço é gratuito e os beneficiários podem marcar consultas com mediadores interculturais por telefone, o que foi particularmente útil durante a pandemia de COVID-19.

A prática de mediação intercultural promovida pela Associação Saúde e Família em Barcelona destaca-se como uma boa prática no contexto da integração de migrantes sem documentos. Esta ONG se utiliza de uma abordagem inclusiva e adaptativa para enfrentar os desafios relacionados à acessibilidade aos cuidados de saúde por parte de uma das comunidades mais vulneráveis da sociedade.

Alguns critérios de boas práticas são importantes destacá-los, como a abordagem não fazer distinção em origem, etnia, sexo, nacionalidade, posição social ou religião. Isso assegura que nenhum indivíduo é deixado para trás, especialmente os migrantes sem documentos, que

[181] Plataforma eletrônica da Associação Saúde e Família. Fonte: http://saludyfamilia.org/nostra-missio/ (Consultado em 03/05/2024).

frequentemente enfrentam barreiras burocráticas intransponíveis no acesso a serviços essenciais.

Enquanto que o trabalho em rede com administrações públicas e outras entidades permite um impacto mais amplo e a criação de sinergias que fortalecem o suporte oferecido aos migrantes.

Destaca-se que os serviços são gratuitos e acessíveis via telefone, o que é valioso durante emergências ou períodos de crise, como observado durante a pandemia de COVID-19.

De igual modo, cabe destacar que os mediadores interculturais têm a função de facilitar a comunicação entre migrantes sem documentos e os serviços de saúde, promovendo um entendimento mútuo e reduzindo as tensões e mal-entendidos.

Enquanto os benefícios da implementação existentes nesta boa prática, destacam-se que os imigrantes passam a ter o acesso aos cuidados de saúde, o que não apenas melhora suas condições de vida, mas também contribui para a saúde pública mais ampla.

Ademais, ao fornecer acesso a serviços de saúde, a prática ajuda a mitigar as desigualdades enfrentadas por migrantes sem documentos. Promove a inclusão e integração de migrantes na sociedade, fortalecendo a coesão e a harmonia sociais. E contribui por reforçar a dignidade dos indivíduos e por defender seus direitos fundamentais à saúde e ao bem-estar.

Os desafios presentes que dificultam replicá-la, é de preservar a gratuidade do serviço, pois exige recursos contínuos e frequentemente substanciais, o que pode ser um desafio sem apoio constante de doações, fundos públicos ou outras formas de financiamento.

De igual modo, a colaboração efetiva entre mediadores interculturais e serviços de saúde exige que as instituições reconheçam e valorizem a mediação intercultural como um elemento crítico na prestação de cuidados de saúde.

Ainda quanto aos desafios, sublinhamos a necessidade de formação contínua e a retenção de mediadores interculturais competentes para a eficácia e alcance de resultados positivos. E por último, a replicação em diferentes contextos geográficos ou jurídicos pode requerer adaptações profundas para alinhar a prática com as leis e políticas locais.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

5.1.1.4 Conferência Universitária Internacional para o Estudo da Mediação e dos conflitos - CUEMYC

A Conferência Universitária Internacional para o Estudo da Mediação e dos Conflitos (CUEMYC)[182] é uma entidade pioneira no cenário acadêmico, dedicada à promoção e ao desenvolvimento da mediação e da resolução extrajudicial de conflitos. Criada em 2012, a associação reúne diretores, chefes de estudos de pós-graduação, e grupos e institutos de pesquisa de cerca de 50 universidades, espalhadas por Espanha, Europa e América.

Com um caráter científico e educativo, a CUEMYC é uma organização sem fins lucrativos que se dedica a elevar o nível de compreensão e aplicação prática da mediação como ferramenta essencial para a gestão de conflitos na sociedade moderna.

O objetivo central da CUEMYC é atuar como uma plataforma de representação institucional e plural, envolvendo professores e especialistas que detêm competências em áreas relacionadas à mediação. Esta organização busca fomentar a capacitação e promover o estudo e desenvolvimento da mediação através de uma cooperação interuniversitária e um diálogo contínuo entre universidades e agentes sociais.

Entre suas principais funções está a promoção de uma cultura de paz, incentivando sistemas colaborativos de resolução de conflitos que estejam alinhados com os valores constitucionais de liberdade, justiça e igualdade. A CUEMYC se dedica a ampliar o entendimento da mediação e da gestão de conflitos como práticas cooperativas, construtivas e pacíficas, fundamentais para a salvaguarda do interesse geral.

Além disso, a CUEMYC trabalha intensamente para que a atividade profissional da mediação seja regulamentada e reconhecida em todas as suas áreas. Isso inclui garantir a qualidade do serviço prestado pelos mediadores, desenvolver acreditações e selos de qualidade para programas de formação, e denunciar aqueles que são insuficientes ou inadequados.

A organização também se empenha na elaboração de um catálogo de competências para formação profissional em Mediação e Gestão de Conflitos, alinhando-se com os padrões europeus e internacionais.

Um dos pilares da CUEMYC é o estabelecimento de um sistema de reconhecimento mútuo entre universidades dos programas de formação nesta área, facilitando o intercâmbio de estudantes e a disseminação de conhecimento através de sistemas de promoção e transferência de conhecimentos em mediação e gestão de conflitos.

[182] Fonte: Plataforma eletrônica da CUEMYC. Fonte: https://cuemyc.org/ (Consultado em 03/05/2024).

Como sociedade científica de referência, a CUEMYC busca maximizar o impacto dos avanços e resultados das pesquisas realizadas, divulgando seu trabalho através de publicações especializadas e fortalecendo sua presença pública e institucional. Este esforço visa tornar visíveis as aspirações e objetivos da organização, além de estabelecer relações institucionais a nível nacional e internacional para o desenvolvimento e cumprimento de seus propósitos.

Nesse sentido, a CUEMYC, ao focar na educação, pesquisa e prática da mediação tem competência para desenvolver a mediação em contextos interculturais, oferecendo contributos acadêmicos e científicos para o tratamento eficaz dos conflitos na Espanha moderna e diversificada.

Em jeito de análise, a prática de mediação, exemplificada pela atuação da CUEMYC (Conferência Universitária Internacional para o Estudo da Mediação e dos Conflitos), é reconhecida como uma boa prática devido a uma série de critérios distintos que a destacam como eficaz, relevante e impactante.

Inicialmente, a CUEMYC demonstra um compromisso com a promoção da mediação e resolução de conflitos, trabalhando não apenas a teoria, mas também a prática e a educação contínua nessa área. Sua abordagem interuniversitária e colaborativa reúne uma ampla gama de especialistas e instituições, o que enriquece o diálogo e o intercâmbio de conhecimentos, contribuindo para um entendimento mais ampliado da mediação.

Além disso, a CUEMYC busca promover uma cultura de paz e colaboração, alinhada com os valores constitucionais de liberdade, justiça e igualdade. Essa visão orientadora não apenas informa as práticas de mediação, mas também influencia a forma como os conflitos são trabalhados e resolvidos, enfatizando a importância da cooperação e da compreensão mútua.

Outro aspecto relevante é o compromisso da CUEMYC com a regulamentação e o reconhecimento profissional da mediação, garantindo padrões de qualidade e ética na prática. Isso não apenas eleva o status da mediação como uma profissão respeitada, mas também aumenta a confiança do público nos serviços oferecidos pelos mediadores, contribuindo para uma resolução eficaz e sustentável de conflitos.

Os contributos da CUEMYC para o fortalecimento e profissionalização da prática da mediação, em particular no âmbito intercultural, são amplos e variados. Em primeiro lugar, ela capacita os mediadores para lidar de forma eficaz com a diversidade cultural, promovendo uma abordagem inclusiva e sensível às necessidades específicas das diferentes comunidades.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Com esta missão a CUEMYC prima para uma maior confiança e cooperação entre os mediadores e as partes envolvidas nos conflitos, facilitando a resolução de disputas de forma pacífica e construtiva. Nesse sentido contribui com pareceres técnicos na sinalização de melhores caminhos a serem adotados pelos legislativos na elaboração de instrumentos normativos voltados ao uso da mediação.

5.1.1.5 Desafios para a convivência: Ilhas Canárias

O Estatuto de Autonomia das Ilhas Canárias, atualizado pela Lei Orgânica 1/2018, de 5 de novembro estabelece o quadro de competências diretas da Comunidade Autónoma das Canárias em diversos aspectos, com ênfase particular na gestão da imigração e na promoção da coexistência intercultural.

O conhecimento deste documento é essencial para compreender como as Ilhas Canárias lidam com questões de imigração, considerando sua localização geográfica única e os desafios específicos que enfrenta.

O Artigo 144 do Estatuto detalha as competências da Comunidade Autônoma em relação à imigração, ressaltando a autonomia da região, mas sem prejudicar as competências que são constitucionalmente atribuídas ao Estado Espanhol.

Uma das competências mais significativas atribuídas à Comunidade Autónoma é a exclusividade nos cuidados e orientação sócio-sanitária desses imigrantes, enfatizando uma abordagem que é sensível às particularidades regionais e às necessidades específicas enfrentadas por esses indivíduos ao chegarem às ilhas.

Além disso, o Estatuto prioriza o desenvolvimento de políticas de integração dos imigrantes, concentrando-se na sua inserção social e econômica eficaz e na proteção dos seus direitos fundamentais, ao mesmo tempo que enfatiza a importância do cumprimento dos deveres por parte dos imigrantes. Essa abordagem não só facilita a transição dos recém-chegados para a vida nas Ilhas Canárias, mas também assegura que sua presença seja enriquecedora e positiva tanto para eles quanto para a comunidade anfitriã.

Outro aspecto relevante do Estatuto é o estabelecimento de um quadro de referência para o acolhimento e integração de imigrantes, com um enfoque particular nos menores estrangeiros não acompanhados. Esta disposição é especialmente relevante dado que as Ilhas Canárias são um ponto de trânsito importante nas rotas migratórias e, frequentemente, o primeiro ponto de entrada na Europa para muitos menores que viajam sem acompanhamento adulto. O Estatuto

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

garante que esses jovens recebam a atenção e os cuidados necessários para sua segurança e bem-estar.

Adicionalmente, a Comunidade Autónoma é dotada de autoridade executiva no que se refere à autorização de trabalho para estrangeiros que desejam se estabelecer e trabalhar nas ilhas. Isso inclui o processamento e resolução de autorizações de trabalho iniciais, tanto por conta própria quanto de emprego, além da gestão de recursos e sanções aplicáveis. Essa competência permite uma integração econômica mais ágil dos imigrantes, facilitando a sua contribuição para a economia local e promovendo a criação de um ambiente laboral inclusivo.

Essas competências, delineadas no Estatuto de Autonomia das Ilhas Canárias, refletem um compromisso com a gestão humanitária e eficiente da imigração, reconhecendo a complexidade deste fenômeno global e a importância de uma resposta local adaptada que beneficie tanto os migrantes quanto a comunidade local. Através destas medidas, as Ilhas Canárias não só cumprem suas obrigações legais e morais, mas também reforçam seu papel como um lugar de acolhimento e inclusão.

O Artigo 3 do Estatuto reconhece o afastamento, a insularidade e a condição ultraperiférica das Ilhas Canárias, circunstâncias estas que são também reconhecidas pelos Tratados da União Europeia e pela Constituição Espanhola.

Devido a essas características únicas, é necessária uma adaptação das políticas públicas e decisões financeiras e orçamentais que impactam diretamente a região. Esta adaptação se aplica especialmente em áreas como transporte, telecomunicações, meio ambiente, imigração, entre outras, onde as condições específicas do arquipélago precisam ser consideradas para promover um desenvolvimento equitativo e eficaz.

Estas disposições legais garantem que as Ilhas Canárias possam abordar de forma assertiva as questões de imigração, considerando tanto os desafios quanto as oportunidades que sua posição geográfica oferece. A autonomia em certas áreas permite uma resposta mais ágil e adaptada às realidades locais, ao mesmo tempo que se alinha com as políticas nacionais e europeias.

No contexto sociodemográfico as Ilhas Canárias, uma comunidade autônoma espanhola, destacam-se pela alta incidência de população de origem estrangeira, totalizando 438.230 pessoas em 2021, conforme dados do ISTAC[183].

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[183] Instituto Canário de Estatística - ISTAC. Fonte: https://www.gobiernodecanarias.org/istac/estadisticas/demografia/ (Consultado em 03/05/2024).

Esse número representa 20,2% da população total das ilhas, um índice apenas superado pelas Ilhas Baleares e Melilla, e praticamente equivalente a Madrid e a Catalunha. Interessante notar que, enquanto a população das Ilhas Canárias constitui 4,6% do total nacional, os nascidos em outros países representam 6,1% dos mais de sete milhões registrados em toda a Espanha naquele ano.

O século XXI tem sido marcado por uma diversificação significativa na demografia do arquipélago, impulsionada em grande parte pela mobilidade internacional. O crescimento populacional registrado nas últimas duas décadas, dos quais 73,7% se deve ao assentamento de estrangeiros, reflete a transformação das ilhas em um mosaico multicultural cada vez mais complexo.

Além disso, as Ilhas Canárias servem como o principal marco geográfico da chamada rota atlântica, uma via de migração marítima a partir das costas ocidentais africanas que trouxe um influxo considerável de migrantes em situação administrativa irregular. Em 2020, as ilhas registraram 23.023 chegadas, constituindo 57,4% do total de chegadas a Espanha [184].

Quanto à origem desses imigrantes, observa-se um aumento nos fluxos de não comunitários, atraídos pela promessa de oportunidades laborais nas ilhas. De fato, os imigrantes de origem americana representam atualmente a maior parte (49,5% em 2020), seguidos pelos europeus, que compõem 35,8% da população imigrante. Muitos europeus são atraídos pelo potencial econômico das ilhas e pelo incentivo à instalação residencial, beneficiados pelo clima excelente e pela facilidade de acesso a moradias em ambientes favoráveis. Em contraste, a população de origem africana nas ilhas é relativamente baixa (9,2%), e ainda menor é a de origem asiática (5,4%).

Essa dinâmica complexa e heterogênea de migração classifica as Ilhas Canárias não apenas como um importante ponto de trânsito migratório, mas também como um local de integração e convivência cultural, onde diferentes comunidades encontram oportunidades para construir uma nova vida em um contexto de acolhimento e diversidade.

No domínio da convivência intercultural cabe destacar duas iniciativas levadas a cabo em 2022 pelas administrações públicas das Canárias. Do Departamento de Direitos Sociais, Igualdade, Diversidade e Juventude do Governo das Ilhas Canárias, a iniciativa Canarias Convive[185] do Governo das Ilhas Canárias, tem como objetivo moldar o Plano de Gestão da

[184] Fonte: https://wp.ull.es/canariasconvive/contexto-sociodemografico/ (Consultado em 03/05/2024).
[185] Programa de intervenção para a gestão estratégica da (im)migração e a promoção da convivência intercultural nas Ilhas Canárias. Fonte: https://wp.ull.es/canariasconvive/ (Consultado em 03/05/2024).

Imigração e da Coexistência Intercultural das Canárias a partir de uma abordagem participativa, comunitária e de direitos humanos da realidade multidimensional do acolhimento, da inclusão e da convivência. de acolhimento, inclusão e convivência no âmbito da jurisdição canária.

Tratando-se de um programa destinado a promover a integração social e a convivência intercultural nas Ilhas Canárias. Canárias Convive faz parte de um esforço mais amplo para gerenciar eficazmente os desafios e oportunidades trazidos pela imigração nas ilhas, que são um ponto chave de migração devido à sua localização geográfica entre a Europa, a África e a América.

O programa visa facilitar a integração dos imigrantes nas comunidades locais, fomentando um ambiente de respeito mútuo e entendimento entre os cidadãos de diferentes origens culturais e sociais.

Este programa inclui iniciativas de educação e formação tanto para imigrantes quanto para a comunidade local, visando aprimorar as habilidades necessárias para uma convivência harmoniosa e produtiva.

O programa também se concentra em ajudar os imigrantes a se integrarem no mercado de trabalho local, oferecendo treinamento específico, cursos de idiomas e orientação profissional.

Através de um trabalho em rede com autoridades locais, organizações não governamentais e associações comunitárias para implementar suas atividades. Utiliza de diversas plataformas de comunicação para alcançar uma ampla audiência e promover os valores da integração e do respeito mútuo[186].

Portanto, Canárias Convive foi estruturado para incluir diretamente as comunidades imigrantes no processo de criação e implementação de políticas. A participação ativa dos imigrantes assegura que as políticas e práticas desenvolvidas sejam relevantes e adequadas às suas necessidades e experiências reais.

O programa não se limita apenas à integração econômica ou social, mas aborda múltiplos aspectos da vida dos imigrantes, incluindo emprego, educação, saúde e coesão social. Este enfoque holístico é essencial para uma verdadeira integração.

De igual modo, que a iniciativa engaja uma ampla gama de *stakeholders*, incluindo ONGs, entidades governamentais e instituições educacionais, promovendo uma abordagem

[186] Plataforma eletrônica do Programa Canárias Convive. Fonte: https://wp.ull.es/canariasconvive/noticias/ (Consultado em 03/05/2024).

colaborativa e multidisciplinar. Esta colaboração fortalece o impacto e a sustentabilidade das intervenções propostas.

Enquanto que a replicação deste modelo em outras regiões deve considerar as especificidades locais, como a dinâmica demográfica, as normas legais existentes e as particularidades culturais, o que pode exigir adaptações significativas no programa.

Ademais, a implementação de um programa tão abrangente requer investimentos substanciais em termos de recursos financeiros e humanos. A formação de mediadores culturais e a coordenação de múltiplos stakeholders são especialmente intensivas em recursos.

Garantir a continuidade e a sustentabilidade do programa ao longo do tempo é um desafio, especialmente em contextos políticos e econômicos instáveis, onde prioridades podem mudar rapidamente.

Afinal, em resumo, as práticas de mediação intercultural na Espanha refletem a estrutura descentralizada do país, onde comunidades autônomas e municípios possuem ampla autonomia para gerenciar aspectos relacionados à imigração e integração cultural. Diferentemente das áreas reguladas por leis nacionais uniformes, a mediação intercultural é influenciada pelas decisões locais, sendo que o governo central participa principalmente na fase de alocação de recursos iniciais e na definição de diretrizes gerais.

A Lei 5/2012, que trata especificamente da mediação no âmbito da justiça, não aborda diretamente a mediação intercultural, deixando um vazio no que diz respeito a uma definição padronizada das funções e deveres dos mediadores interculturais. Isso ressalta a necessidade de uma formação especializada e reconhecida, como estabelecido pelo Decreto Real 980/2013, que exige um mínimo de 100 horas de formação teórica e prática. Entretanto, cada região tem a liberdade de definir o conteúdo e a duração dessa formação, resultando em uma variação na preparação desses profissionais em diferentes partes do país.

Essa falta de uniformidade na formação pode dificultar a criação de um padrão de competência para mediadores interculturais em toda a Espanha, potencialmente impactando a eficácia da mediação intercultural e a integração de imigrantes.

O caso específico da Comunidade Foral de Navarra destaca iniciativas pioneiras de mediação intercultural, visando à integração dos imigrantes na região. Através de programas como o "Pamplona Aberta" e a Escola de Mediação Intercultural, a comunidade busca superar barreiras linguísticas e culturais, promovendo uma coexistência harmoniosa e inclusiva. Iniciativas como o Programa Itinerante de Mediação Linguística e Intercultural demonstram

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

um compromisso contínuo com a facilitação da integração e comunicação entre diferentes grupos culturais.

Já na Comunidade Valenciana, a Rede PANGEA surge como uma resposta coordenada aos desafios da migração e integração. Com uma rede de gabinetes distribuídos em toda a região, a organização oferece serviços de acolhimento, orientação e acompanhamento individualizado, visando garantir que os migrantes possam se estabelecer e prosperar em seu novo ambiente. Além disso, a Rede PANGEA desenvolve projetos de convivência e interculturalidade, fortalecendo os laços entre diferentes comunidades e promovendo uma sociedade mais inclusiva e diversificada.

No contexto das Ilhas Canárias, o programa Canárias Convive destaca-se como uma iniciativa abrangente para promover a integração social e a convivência intercultural. Ao facilitar a integração dos imigrantes nas comunidades locais e oferecer apoio educacional, profissional e social, o programa busca criar uma sociedade mais inclusiva e harmoniosa nas ilhas. Através de parcerias com autoridades locais e organizações da sociedade civil, o Canarias Convive trabalha para promover os valores da integração e do respeito mútuo, reconhecendo a importância da colaboração em rede para enfrentar os desafios da migração e convivência intercultural.

5.1.2 Boas práticas de mediação intercultural em Portugal

Em Portugal, iniciativas sociais e projetos onde a mediação intercultural foi utilizada como via de acesso para colmatar os desafios mutuamente enfrentados entre as instituições locais, imigrantes e refugiados.

A seleção das boas práticas não foi aleatória, utilizando-se do critério da localização geográfica e do alcance territorial dos projetos. Optamos por apresentar iniciativas que produziram resultados satisfatórios em diferentes regiões do país.

O modelo “One-Stop Shop” aplicado em todo território português, trata-se de um serviço concentrado de atendimento ao imigrante e refugiado, visando facilitar o acesso a recursos essenciais de modo eficiente. na sequência, será examinado o Policiamento comunitário de Lisboa, um programa que incentiva a proximidade entre a polícia e os moradores de bairros periféricos da região metropolitana de Lisboa.

Em seguida, será analisado o Programa Local de Acolhimento de Refugiados na cidade de Castelo Branco, situada na região central de Portugal, com objetivo de acolhimento e integração

USC DE COMPOSTELA

de refugiados. Posteriormente, será apresentado a parceria colaborativa entre instituições de ensino superior na promoção de formação e investigação em mediação, conhecida como Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural (RESMI).

Por fim, o Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais (PMMI), que visa capacitar profissionais locais, do centro e do norte do país, para atuarem como mediadores e facilitadores do diálogo intercultural em contextos comunitários diversos.

Ao examinar essas iniciativas, procuramos perceber os desafios e oportunidades associados à implementação de práticas eficazes de mediação intercultural em Portugal, bem como identificar lições aprendidas e diretrizes para futuras intervenções nesta área.

5.1.2.1 MODELO "ONE-STOP SHOP" EM PORTUGAL

O projeto "One-Stop Shop" foi criado pela Comissão Europeia e financiado pelo programa INTI – Integração de Nacionais de Países Terceiros, envolvendo oito parceiros de sete Estados-membros da União Europeia. Contou com a coordenação do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.).

O projeto surgiu da implementação, em 2004, por parte do ACM (então ACIME), dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante CNAI, tendo estes sido reconhecidos como uma boa prática na primeira edição do Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais da Comissão Europeia.

As "One-Stop Shops" foram criadas, no âmbito da prestação de serviços aos imigrantes nos países da UE, envolvendo diferentes ministérios e instituições da Administração Pública em parceria com organizações não-governamentais e com o apoio de mediadores culturais.

A Agenda Comum para a Integração - COM (2005) - definiu como prioridades: o reforço da capacidade dos prestadores de serviços públicos e privados, para interagir com nacionais de países terceiros, por meio da interpretação intercultural e tradução, orientação, serviços de mediação pelas comunidades imigrantes, pontos de informação "One-Stop Shop"; a criação de estruturas organizacionais sustentáveis para a integração e gestão da diversidade.

Em Portugal, os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAIs) não tiveram um conjunto de serviços estáticos desde o início. O tipo e número de serviços têm vindo a evoluir continuamente em resposta a alterações políticas e às necessidades da população imigrante. Por exemplo, em 2007, a promulgação de uma nova lei da nacionalidade esteve na origem da abertura de um balcão novo com uma delegação da Conservatória dos Registos Centrais.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Em 2008 passou a estar também disponível um Gabinete de Apoio ao Consumidor e está prevista a reabertura de um Gabinete de Apoio para o Reconhecimento e Equivalência de Habilitações em 2009. Encontram-se ainda em curso diligências para instalar uma delegação do Ministério das Finanças nos CNAIs.

Para que o One-Stop-Shop funcionasse com efetividade seria necessária alguma partilha de informação entre serviços – públicos, não públicos e de apoio sob a alçada de uma organização tutelar. Embora alguns organismos possam sentir-se ligeiramente desconfortáveis com esta situação na fase inicial, essa partilha permitiu dar uma resposta mais coerente aos imigrantes e promover a coordenação geral dos serviços.

Isto leva-se a refletir numa questão fundamental relativa aos desafios da implementação de um One-Stop-Shop – o financiamento. É óbvio que o serviço requer um mínimo de investimento em termos de instalações físicas, mas os encargos com pessoal foram reduzidos, visto que o One-Stop-Shop exigiu apenas a transferência de pessoal dos ministérios e organismos nele representados e não a contratação de novos funcionários. Outros custos de pessoal foram relacionados com os mediadores culturais que representam as associações de imigrantes.

Em Portugal, os prestadores de serviços públicos registraram uma redução devido a uma maior eficiência nos procedimentos e ao diálogo entre as diferentes instituições, assim como à diminuição das imprecisões, da morosidade dos processos e dos problemas de comunicação (através dos mediadores culturais), entre outros aspectos.

Entretanto, passadas quase duas décadas da criação dos CNAIs até o momento, o que se verifica é uma crescente demanda de serviços por parte dos imigrantes, bem como uma verdadeira "inflação legislativa migratória" em que os técnicos das instituições públicas e associações que trabalham diretamente com imigrantes são confrontados a reciclaram-se em pouquíssimo tempo.

O grande desafio passa pela amplificação e popularização das informações oficiais, nomeadamente, as relacionadas com a legalização e acesso aos serviços públicos. Tanto para o receptor (migrante) que muitas das situações não percebe o que exigido pelos diplomas legais e quanto para o interlocutor (técnicos das instituições) que não recebem formações apropriadas e não trabalham com procedimentos de atendimentos padronizados. O resultado que frequentemente se nota é um *ruído* (conflito) na comunicação entre as partes.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nesse sentido, entendemos que o premiado modelo *One-Stop-Shop*, merece uma versão mais atualizada para possibilitar colmatar as crescentes demandas de serviços e de migrantes que chegam em maior número.

Ora, atualmente como atender os migrantes que chegam em cidades que não possuem um CNAI (*One-Stop-Shop*)?

Uma resposta possível é a de complementar o serviço físico com um atendimento virtual, a partir do qual os imigrantes que vivem e trabalham longe do centro poderem tratar de alguns assuntos, nomeadamente, o envio da documentação mínima exigida para o serviço que necessita.

Essencialmente, o serviço dos CNAIs visa oferecer vantagens aos imigrantes que estão distanciados dos centros urbanos, permitindo-lhes fazer uma deslocação em vez de várias para tratar de certos assuntos em diferentes instituições públicas. Os utentes poderiam ter a possibilidade de aceder aos seus dados online para visualizar o estado do seu processo que está a ser tratado nos CNAIs, evitando deslocações repetidas ao edifício.

A implementação do modelo "One-Stop Shop" em Portugal, como uma boa prática de mediação intercultural, revela-se relevante e eficaz para lidar com as necessidades dos imigrantes e promover a sua integração bem-sucedida na sociedade. Este modelo, que envolve a colaboração entre diferentes ministérios, instituições públicas e organizações não governamentais, facilita o acesso dos imigrantes a uma ampla gama de serviços em um único local, com o apoio de mediadores culturais.

Apontamos alguns critérios que contribuem para a consideração deste modelo como uma boa prática. Em primeiro lugar, ele aborda de forma universal as necessidades dos imigrantes, oferecendo uma variedade de serviços essenciais em um único ponto de acesso. Além disso, promove a eficiência administrativa ao facilitar a coordenação entre diferentes entidades, reduzindo assim a redundância e melhorando a qualidade dos serviços prestados. Neste modelo, a presença de mediadores interculturais é necessária para garantir uma comunicação eficaz e uma compreensão mútua entre os prestadores de serviços e os imigrantes de diferentes origens culturais.

Os benefícios da implementação deste modelo estão relacionados com a melhora no acesso dos imigrantes aos serviços públicos, reduzindo as barreiras linguísticas e culturais que muitas vezes dificultam essa interação. Para além de promover uma maior inclusão social ao facilitar a integração dos imigrantes na comunidade local e ao fornecer-lhes apoio e orientação

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

necessários para navegar no sistema de serviços públicos. Por fim, por contribuir para uma administração mais eficiente dos recursos, otimizando o tempo e os esforços dos prestadores de serviços e dos imigrantes.

Porém, a replicação bem-sucedida deste modelo enfrenta alguns desafios. Um dos principais obstáculos é o financiamento adequado para garantir a sustentabilidade do serviço a longo prazo. Embora o modelo possa reduzir custos operacionais por meio da coordenação e eficiência, ainda requer investimentos iniciais significativos em infraestrutura e pessoal. Além disso, a adaptação do modelo a diferentes contextos locais pode exigir ajustes e customizações específicas, levando em consideração as características demográficas, culturais e administrativas de cada comunidade.

Outro desafio é a necessidade de atualização constante do modelo para atender às crescentes demandas e mudanças nas leis e regulamentações relacionadas à imigração. À medida que novos imigrantes chegam e as políticas migratórias evoluem, é essencial que o modelo permaneça flexível e adaptável para atender às necessidades emergentes da comunidade.

Em conclusão, o modelo "One-Stop Shop" em Portugal representa uma boa prática de mediação intercultural que oferece uma abordagem eficaz no apoio dos imigrantes na sua integração na sociedade. Apesar dos desafios associados à sua replicação, os benefícios que proporciona tornam-no uma importante estratégia na promoção da inclusão e da coesão social.

5.1.2.2 POLICIAMENTO COMUNITÁRIO DE LISBOA

A Polícia Municipal de Lisboa (PML), juntamente com o Departamento de Formação e Desenvolvimento da Câmara Municipal de Lisboa lançaram o projeto de Policiamento Comunitário de Lisboa em 2011 que atualmente encontra-se aplicado em nove bairros e tendo mais outros cinco bairros em fase de planejamento do projeto.

O projeto envolve a integração de habitantes de bairros desfavorecidos nos programas de formação da polícia da cidade. Com o objetivo de aumentar acessibilidade e prevenir a criminalidade em várias comunidades de Lisboa, a PML começou a trabalhar com moradores de bairros específicos[187].

[187] Ameixoeira e Galinheiras foi o território selecionado pela PML para iniciar o projeto de polícia comunitária. Tratam-se de bairros residenciais, localizados no norte de Lisboa, que possuem grupos de segurança com apoio da Junta de Freguesia de Santa Clara. Fonte: https://cidadania.lisboa.pt/acoes-comunitarias/seguranca (Consultado em 03/05/2024).

Neste contexto, a PML convidou, em 2011, mediadores comunitários representantes de todas as origens culturais no território de intervenção para participar na formação dos agentes policiais, que teve como missão implementar o policiamento comunitário em Lisboa.

Numa fase preliminar, os moradores e parceiros locais foram convidados a participarem de sessões de auscultação onde colaboraram ativamente com opiniões sobre de comunidades desfavorecidas participaram na formação de agentes da polícia para aumentar a consciencialização da identidade social e cultural das comunidades, preparando os agentes da polícia para lidar com as diferenças culturais entre as diferentes comunidades que habitam o mesmo espaço geográfico.

Isso envolve a realização de ações de sensibilização focadas em temas como prevenção, cidadania e segurança, com o objetivo de reduzir comportamentos de risco e promover valores de cidadania e participação na construção da segurança da comunidade. Essas ações costumam ser direcionadas principalmente para os jovens e crianças, visando educá-los sobre autoproteção e engajamento cívico (Fonseca & Figueiras, 2019).

Embora não seja uma forma tradicional de mediação, essa abordagem demonstra como as instituições policiais podem desempenhar um papel ativo na promoção da harmonia e segurança na comunidade através da prevenção e da educação. Neste exemplo de boas práticas identifica-se claramente a relevância da mediação, visto que uma força de segurança introduziu o mediador comunitário (intercultural) no seu protocolo de formação.

Portanto, num modelo de policiamento preventivo, proativo e participativo, orientado para a resolução de problemas de segurança na comunidade, em que o diferencial está no fato de ser planejado e operacionalizado de forma conjunta através de parceria estabelecida entre a Polícia Municipal de Lisboa, parceiros locais e moradores, em que se reconhece a importância da cooperação entre a Polícia e a Comunidade na melhoria da segurança e do sentimento de segurança da população.

A implementação do policiamento comunitário em Lisboa, através da integração de mediadores comunitários na formação de agentes policiais, demonstra ser uma estratégia particularmente eficaz para melhorar a gestão de conflitos e a segurança pública.

Este modelo, ao capacitar os agentes policiais com um conhecimento profundo das várias identidades culturais presentes nos territórios que patrulham, permite não apenas uma resposta mais sensível e informada aos conflitos, mas também fomenta uma maior confiança e colaboração entre a polícia e as comunidades locais.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

O reconhecimento desta prática pelo Conselho da Europa em 2023[188], ao premiá-la como a diversidade cultural pode contribuir para o desenvolvimento de serviços e políticas inovadoras cujo efeito é a redução do impacto do crime, é uma validação significativa do seu resultado positivo. Tal premiação reflete não apenas o sucesso em melhorar as relações interculturais dentro da comunidade, mas também em criar um ambiente mais seguro e inclusivo.

A eficácia desta abordagem está na sua capacidade de sensibilizar os agentes para as nuances culturais, o que entendemos ser vital em uma cidade tão diversificada como Lisboa. As comunidades imigrantes, muitas vezes relutantes em interagir com as forças policiais devido a experiências passadas de desconfiança ou mal-entendidos, encontram neste modelo um novo ponto de acesso para expressar suas preocupações e colaborar na resolução de problemas.

Este envolvimento ativo ajuda a desmistificar os papéis e as intenções da polícia, enquanto capacita as comunidades a participarem ativamente na co-criação de soluções para os desafios de segurança que enfrentam.

Do ponto de vista da transferibilidade, a formação intercultural de agentes policiais conduzida por mediadores comunitários é um modelo altamente replicável, com potencial para ser adaptado e implementado em diversas outras cidades ou regiões que enfrentam desafios semelhantes de diversidade cultural e tensões comunitárias. Autoridades locais em outros contextos podem adotar esta abordagem, ajustando-a às especificidades locais, para promover uma melhor comunicação e entendimento entre a polícia e as comunidades que servem.

Além disso, o sucesso do modelo de Lisboa oferece um caso prático e inspirador para que outras jurisdições considerem investimentos semelhantes em suas próprias estratégias de segurança comunitária. A chave para essa transferência bem-sucedida reside na colaboração estreita entre as forças policiais e os mediadores (inter)culturais, bem como no apoio contínuo e comprometimento dos altos escalões da gestão municipal e policial.

Em conclusão, o policiamento comunitário de Lisboa é um exemplo eloquente de como a integração da mediação intercultural na formação policial não só melhora a eficácia da polícia na gestão de conflitos, mas também contribui significativamente para a construção de uma

[188] O prêmio foi entregue em Bruxelas, durante a conferência *Security Research Event*, da Comissão Europeia, onde foi partilhado o vídeo "Policiamento Comunitário em Lisboa - Comunidades mais Seguras". O vídeo foi desenvolvido no âmbito do projeto europeu Horizonte 2020 "CCI-Cutting Crime Impact", A Universidade de Salford, em parceria com as Agências de Aplicação da Lei (LEAs) e decisores políticos de segurança de toda a Europa, entregou o Projeto CCI.
A Redução do Impacto do Crime (CCI) foi um projeto de 39 meses (1 de outubro de 2018 - 31 de dezembro de 2021) financiado pelo Programa Horizonte 2020 da Comissão Europeia. O Horizonte 2020 é o maior programa de investigação e inovação da UE. A CCI pretendia resultar numa maior abertura à inovação e às abordagens de design entre as LEAs e os decisores políticos de segurança em toda a Europa. Fonte: https://www.cuttingcrimeimpact.eu/about/introduction-to-cci/ (Consultado em 03/05/2024).

sociedade mais justa e equitativa. Essa abordagem não apenas atende às necessidades imediatas de segurança, mas também semeia as bases para uma convivência pacífica e respeitosa entre diferentes culturas, fortalecendo os pilares da democracia e da coesão social.

5.1.2.3 O Programa Local de Acolhimento De Refugiados na Cidade De Castelo Branco

Os pedidos de asilo e proteção internacional constituem um procedimento que visa determinar a elegibilidade do indivíduo para o estatuto de refugiado. O asilo é frequentemente solicitado por razões humanitárias, inclusive em situações como desastres ambientais. Os requerentes de asilo aguardam a aprovação do seu pedido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados ou pelas autoridades do país onde buscam acolhimento.

Em Portugal, a integração de refugiados, apesar de sua dimensão nacional e europeia, apresenta especificidades no âmbito local. Atualmente, as principais estruturas institucionais responsáveis pela coordenação dos processos de acolhimento são a Plataforma de Apoio para Refugiados, estabelecida em 2015, e o Conselho Português para os Refugiados, criado em 1951. Essas organizações são encarregadas de encaminhar famílias de refugiados para entidades locais de acolhimento (Costa & Teles, 2017).

Na recepção e integração da população refugiada, é relevante considerar as atitudes e sensibilidades da comunidade local. A realidade das políticas de asilo e das experiências de acolhimento de refugiados nos diferentes países europeus é altamente diversificada, com discordâncias significativas sobre esse tema (Goodwin-Gill & McAdam, 2007, p.131).

Segundo Crawley (2005), as atitudes das pessoas em relação à população refugiada podem ser influenciadas por variáveis complexas, como gênero, idade, raça, religião, etnia, estilos de vida, personalidades e fatores políticos e geográficos.

Para facilitar um acolhimento efetivo das famílias refugiadas, que chegam sobrecarregadas por inúmeras adversidades e desafios, é fundamental assegurar resposta imediata às suas necessidades básicas na chegada, bem como oferecer um acompanhamento próximo para identificar demandas que possam surgir durante o processo. É de suma importância garantir habitação autônoma, suporte alimentar e vestuário, subsídio familiar mensal para promover a autonomia da família, apoio na aprendizagem da língua portuguesa, acesso à saúde, educação e integração no mercado de trabalho.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A integração no país e na sociedade visa promover uma cultura de acolhimento e inclusão, baseada numa sociedade civil forte, bem organizada e bem informada, como exemplo a Plataforma de Apoio aos Refugiados, 2016[189]. As instituições de acolhimento aplicam práticas que defendem os direitos dos refugiados e seguem as normas para acolher essas populações em situação de vulnerabilidade.

As famílias de refugiados acolhidas pela Cáritas Interparoquial de Castelo Branco foram integradas por meio do projeto de acolhimento denominado *Cáritas Acolhe*.

Antes da chegada da família, um trabalho conjunto de integração é iniciado, em coordenação com várias instituições parceiras. São preparadas condições para alojamento autônomo e providenciadas todas as necessidades para receber a família.

Após a chegada, as famílias são auxiliadas na familiarização com a cidade, inscrição nos serviços de saúde locais, segurança social e serviços fiscais. É oferecido suporte para consultas médicas, vacinações e exames, entre outros serviços necessários a cada caso específico. Quanto à integração escolar, são planejadas medidas para garantir que o percurso educacional das crianças se assemelhe o máximo possível a uma educação inclusiva.

Sendo fundamental que os adultos se inscrevam nos centros de emprego. Dada a barreira linguística, todos os adultos também são matriculados em aulas de português para estrangeiros o mais rapidamente possível.

Por fim, é importante mencionar que os vários membros das famílias gradualmente construíram laços de confiança com os diversos colaboradores envolvidos no apoio à sua integração, bem como com seus pares, particularmente evidente entre as crianças, que demonstraram uma crescente autonomia.

Destaca-se a importância, no início do processo de mediação, de adotar estratégias para contextualizar a intervenção, incluindo o mapeamento dos problemas existentes, a coleta de informações situacionais e culturais, e o estabelecimento de parcerias para criar canais de interação (Pereira & Santos, 2022, p. 140).

Nesse sentido, este programa executado na cidade de Castelo Branco é uma iniciativa que ilustra não apenas a importância da integração eficaz de refugiados, mas também os critérios pelos quais uma prática é considerada bem-sucedida. Esta iniciativa destaca-se por sua

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[189] Em 2016, no ano da sua criação, a PAR foi liderada pelo IPAV – Instituto Padre António Vieira, sendo desde 2018 coordenada pelo Serviços Jesuítas aos Refugiados - JRS - Portugal.

abordagem coordenada, que vai além da simples provisão de necessidades básicas para oferecer suporte personalizado às famílias refugiadas.

O sucesso deste programa pode ser atribuído a vários fatores-chave. Em primeiro lugar, a integração de refugiados é abordada como uma responsabilidade compartilhada entre várias instituições e organizações locais, incluindo a Cáritas Interparoquial de Castelo Branco e suas diversas parcerias. Essa colaboração permite uma resposta ágil às necessidades das famílias recém-chegadas, garantindo que desde o momento da chegada, elas recebam o apoio necessário para uma transição suave para a nova vida em Portugal.

Além disso, o programa adota uma abordagem centrada na pessoa, reconhecendo as complexidades das experiências individuais dos refugiados e adaptando os serviços de acordo. Desde a provisão de moradia autônoma até o acesso a serviços de saúde, educação e emprego, cada aspecto da integração é cuidadosamente planejado e executado para atender às necessidades específicas de cada família.

A ênfase na criação de laços de confiança entre as famílias refugiadas e os colaboradores do programa também é um aspecto crucial do seu sucesso. A construção de relacionamentos sólidos e de apoio contribui para uma sensação de segurança e pertencimento, permitindo que os refugiados se sintam apoiados enquanto navegam pelos desafios da integração.

Os benefícios desta abordagem são abundantes. Além de fornecer um ambiente seguro e acolhedor para as famílias refugiadas, o programa promove uma cultura de inclusão e solidariedade dentro da comunidade local. Ao demonstrar um compromisso genuíno com a integração bem-sucedida dos refugiados, Castelo Branco se torna um exemplo inspirador de como as cidades podem responder de maneira eficaz e compassiva aos desafios globais da migração forçada.

No entanto, apesar de seus méritos evidentes, a replicação deste programa enfrentaria alguns desafios. Em primeiro lugar, a coordenação eficaz entre múltiplas organizações e agências requer um alto nível de comprometimento e colaboração, o que nem sempre é fácil de alcançar em todos os contextos. Além disso, a disponibilidade de recursos financeiros e humanos adequados pode representar um obstáculo para a implementação bem-sucedida de iniciativas semelhantes em outras localidades.

Em síntese, o Programa Local de Acolhimento de Refugiados em Castelo Branco pode ser considerado uma prática exemplar que destaca os critérios pelos quais uma abordagem de integração de refugiados pode ser considerada bem-sucedida. Seus benefícios são evidentes não

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

apenas para as famílias refugiadas diretamente envolvidas, mas também para toda a comunidade, que se beneficia de uma cultura de inclusão e apoio mútuo. No entanto, a replicação desta prática exigirá um nível de comprometimento elevado e uma coordenação minuciosa para superar os desafios associados à sua implementação em outros contextos.

5.1.2.4 REDE DE ENSINO SUPERIOR PARA A MEDIAÇÃO INTERCULTURAL - RESMI

Por ocasião do Dia Mundial da Diversidade Cultural para o Diálogo e Desenvolvimento, celebrado no dia 21 de maio de 2015, teve lugar em Portugal, o evento de constituição da RESMI – Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural, com a assinatura da Carta de Compromisso por 23 representantes do ensino superior de Portugal.

Na carta de compromisso, as entidades signatárias assumiram a defesa da interculturalidade, enquanto pilar da coesão social, e a mediação enquanto estratégia de gestão preventiva e positiva da diversidade social. Mais recentemente, em 2022, 32 instituições de ensino superior nacionais subscreveram a sua vontade de (re)integrar a RESMI.

A RESMI trata-se de uma Rede de Ensino Superior dedicada à Mediação Intercultural – da iniciativa do Alto Comissariado para as Migrações, I.P.[190] – atualmente composta por 32 instituições de ensino superior, a nível nacional.

A valorização da interculturalidade assume-se, nesta rede, como um pilar relevante para a coesão social, destacando-se a mediação intercultural como uma estratégia de gestão preventiva e construtiva da diversidade social.

Nesta linha de atuação, o principal objetivo organizacional da RESMI consiste em apoiar e assessorar o ACM, I.P., em todas as matérias relacionadas com a mediação intercultural.

As instituições de ensino superior são as verdadeiras protagonistas nesta rede. A produção de conhecimento na área da mediação intercultural, o contributo para a qualificação de profissionais nesta área, bem como a monitorização das práticas de mediação, é essencial para a eficiência, eficácia e sustentabilidade da intervenção da mediação intercultural.

[190] O Alto Comissariado para as Migrações I.P. tem por missão celebrar protocolos com entidades públicas ou privadas em todas as matérias com relevo para a captação, fixação e integração de migrantes, designadamente no que respeita ao emprego, à formação e inserção profissional, ao empreendedorismo, à mobilidade migratória, à mediação sociocultural, à habitação, saúde e educação, tendo em vista o desenvolvimento local e regional, a mobilização de competências e a inclusão económica e social (Decreto-Lei n.º 31/2014 de 27 de fevereiro). Trata-se de uma missão que passou a estar associada às competências da Agência para a Integração, Migrações e Asilo – AIMA (Decreto-Lei n.º 41/2023 de 2 de junho), desde 1 de novembro de 2023, a par da atribuição de promover intervenções de mediação intercultural com entidades públicas da administração central e local, tendo em vista reforçar os processos de integração e participação local.

A RESMI trabalha conceptualmente as questões da mediação intercultural, em 4 grandes grupos de trabalho, potenciando sinergias colaborativas nas áreas da formação, da investigação e de consultoria dos projetos implementados no terreno pelos parceiros do ACM, I.P.: Mediação Intercultural e Educação; Mediação Intercultural e Saúde; Mediação Intercultural e Território e Mediação Intercultural e Monitorização.

A atividade da RESMI resulta, neste sentido, na organização e na participação em eventos locais, nacionais e internacionais, bem como em publicações, ofertas formativas e ainda em candidaturas conjuntas a projetos de investigação; na área da mediação intercultural na sua relação com as áreas temáticas da educação, da saúde, do território e da monitorização.

A relevância do trabalho da RESMI[191] resulta da sinergia das parcerias criadas entre as universidades, a administração pública central, regional e local, em prol da qualidade do serviço público prestado.

Em análise, a criação e atuação da RESMI - Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural - representa uma boa prática no contexto da promoção da diversidade cultural e na gestão construtiva da coesão social. Esta iniciativa, que reúne instituições de ensino superior de Portugal, tem sido reconhecida pelos seus esforços em promover a interculturalidade e a mediação como estratégias fundamentais para lidar com a diversidade social de forma preventiva e positiva.

Existem diversos aspectos que tornam a RESMI uma boa prática neste campo. Em primeiro lugar, a sua abordagem colaborativa, que envolve múltiplas instituições de ensino superior e colabora estreitamente com o Alto Comissariado para as Migrações, reflete um compromisso sólido e uma base ampla de apoio.

Além disso, a RESMI atua em diferentes áreas temáticas relacionadas com a mediação intercultural, incluindo educação, saúde, território e monitorização, o que demonstra uma compreensão multifacetada das necessidades da sociedade atual.

Os benefícios da implementação desta prática são numerosos. Em primeiro lugar, a RESMI contribui para a produção de conhecimento significativo no campo da mediação intercultural, o que é essencial para informar políticas públicas e práticas profissionais. Além disso, ao qualificar profissionais nesta área e promover a monitorização das práticas de mediação, a RESMI melhora a eficácia e a sustentabilidade das intervenções de mediação intercultural. A

[191] Fonte: https://www.acm.gov.pt/ru/-/resmi-rede-de-ensino-superior-para-a-mediacao-intercultural (Consultado em 03/05/2024).

colaboração entre as universidades e as entidades públicas também fortalece a qualidade do serviço público prestado, o que beneficia diretamente a sociedade como um todo.

5.1.2.5 PROJETO DE MEDIADORES MUNICIPAIS E INTERCULTURAIS - PMMI

Um dos casos a apontar como aplicação de boas práticas de mediação intercultural a ser apresentado, tem como propósito a facilitação da comunicação entre o imigrante e os serviços públicos locais, é o Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais – PMMI a nível nacional em Portugal.

Na sequência do Projeto de Mediação Intercultural nos serviços públicos e do Projeto de Mediadores Municipais que decorreram entre 2009 a 2015 e em 2018. O Alto Comissariado para as Migrações, organismo intermédio do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego publicou a 27 de abril, no Balcão 2020, o Aviso n.° POISE- 33-2018-06, para financiamento de equipes de mediadores municipais e interculturais a operar em municípios das regiões Norte, Centro e Alentejo[192].

No contexto da mediação intercultural foi constituída uma comunidade de prática e de aprendizagem, a partir dos interesses das comunidades locais de mediadores interculturais, que integraram os projetos de mediação municipal intercultural (PMMI) e da comunidade acadêmica, investigadores e formadores de várias instituições de ensino superior do norte de Portugal e membros da Rede de Ensino Superior de Mediação Intercultural (grupo de trabalho mediação intercultural de território).

A finalidade desta comunidade foi a de contribuir para a construção, desenvolvimento e aprofundamento de conhecimento no âmbito da mediação intercultural através da partilha de conhecimentos e experiências e de investigação-ação colaborativa (Silva & Guiomar, 2022).[193]

Após uma formação básica de mediação intercultural (20h), os mediadores interculturais recém-formados foram para o terreno trabalhar a mediação intercultural nos territórios específicos e diferenciados entre si.

O processo contínuo de aprendizagem e de prática no terreno desenvolvidos pelas equipes de mediadores interculturais e seus resultados alcançados, permitiram evidenciar alguns desafios para a consolidação da formação em mediação e para a sustentabilidade dos

[192] Considerado a terceira geração de PMMI, o projeto arrancou em 2019 com 12 equipes distribuídas pelos Distritos de Braga, Porto, Aveiro, Coimbra, Castelo-Branco e Beja.

[193] A investigação-ação é uma metodologia que assume a participação e cooperação dos vários participantes e visa a inovação e transformação das práticas sociais através da articulação entre investigação, ação e formação.

mediadores interculturais nos territórios. Sobre a formação dos mediadores, esta demonstrou ser imprescindível, devendo a mesma ser reforçada em seus aspectos gerais e especiais sobre o âmbito comunitário intercultural.

Quanto a sustentabilidade da mediação e dos mediadores nos territórios, o estudo da comunidade de aprendizagem evidenciou a urgente necessidade de preconizar políticas públicas que permitam o seu enquadramento profissional e a garantia da continuidade dos serviços de mediação intercultural a nível local efetivamente assegurados por profissionais qualificados em mediação[194].

5.2 Estudo de Caso: estratégia de integração e mediação intercultural no Município de Braga

Esta parte da tese explora a relevância da mediação intercultural na cidade de Braga, um município de Portugal que se destaca pela sua diversidade populacional e esforços de integração de imigrantes em um contexto multicultural, tornando-se um espaço privilegiado para estudar as práticas de integração e mediação intercultural.

O estudo de caso, em sua natureza naturalista, dinâmica e interativa, exige um trabalho de campo intensivo, que envolve interação prolongada do pesquisador com os sujeitos envolvidos na realidade estudada (Amado, 2017). Neste contexto, o "campo" para esta pesquisa será o Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais (PMMI).

Conforme Saunders, Lewis e Thornhill (2016), um estudo de caso único, cuidadosamente selecionado, proporciona uma oportunidade rica para observar e analisar profundamente o objeto de estudo, atendendo diretamente às questões e objetivos da pesquisa. Assim, a escolha do PMMI como estudo de caso único é estratégica, considerando-se sua singularidade e relevância no contexto de mediação intercultural e integração de imigrantes.

A seleção de Braga como cenário para este estudo de caso não é aleatória; ela reflete a posição única da cidade como um pólo de convergência econômica, cultural e educacional em Portugal. Este cenário é ainda mais destacado pela elevada taxa de crescimento imigratório e pela adoção de políticas proativas que visam promover a coesão social por meio de programas de mediação intercultural específicos.

[194] Sobre esta comunidade de aprendizagem, seus desafios de formação e acompanhamento da aplicação da praxis da mediação intercultural em diferentes territórios de Portugal, recomendamos leitura mais atenta do artigo: Formação-Ação e investigação em Mediação Intercultural: Uma Comunidade de Aprendizagem em https://www.academia.edu/108869647/Forma%C3%A7%C3%A3o_A%C3%A7%C3%A3o_e_Investiga%C3%A7%C3%A3o_em_Media%C3%A7%C3%A3o_Intercultural_Uma_Comunidade_de_Aprendizagem (Consultado em 03/05/2024).

Este estudo focou na implementação e execução do PMMI, investigando como essa iniciativa influenciou efetivamente a coesão social e facilitou a integração de comunidades imigrantes em um ambiente multicultural complexo. A escolha deste projeto como objeto de estudo deriva de considerações metodológicas e estratégicas que sublinham a sua singularidade e importância no panorama da mediação intercultural em Braga.

Primeiramente, Braga representa um microcosmo das dinâmicas urbanas enfrentadas por muitas cidades europeias que estão se adaptando à crescente diversidade devido à migração internacional. O município de Braga, ao implementar o PMMI, posiciona-se na vanguarda de respostas inovadoras e proativas à integração de imigrantes, tornando-se um estudo de caso rico e relevante para explorar as interseções entre migração, política pública de acesso aos direitos fundamentais e práticas de coesão social.

A abordagem do projeto, que envolve a utilização de mediadores de diversas origens culturais para facilitar a integração e a interação entre comunidades imigrantes e a sociedade de acolhimento, oferece um modelo prático e replicável que pode ser estudado e potencialmente adaptado por outras cidades.

O PMMI não apenas aborda as questões de integração e mediação, mas também tem demonstrado impactos tangíveis na melhoria das relações comunitárias e na promoção de uma cultura de inclusão e respeito mútuo. Analisar este caso permite investigar tanto os sucessos quanto os desafios enfrentados pelo projeto, proporcionando insights valiosos sobre os fatores que contribuem para a eficácia das políticas de integração.

Estudar o PMMI contribui para um entendimento mais amplo das políticas públicas e das práticas sociais em relação à gestão da diversidade cultural. O contexto de Braga, com seu mix único de história, cultura e desafios econômicos e sociais modernos, proporciona uma arena complexa e instrutiva para explorar como a mediação intercultural pode ser utilizada para abordar questões de integração social em uma era de mobilidade global crescente.

A análise deste caso prático não só enriquece o conhecimento acadêmico sobre mediação intercultural e migração, mas também oferece contribuições práticas para formuladores de políticas, praticantes de mediação e comunidades imigrantes. Ao destacar as melhores práticas, barreiras e lições aprendidas, o estudo do PMMI pode informar e inspirar outras iniciativas semelhantes globalmente.

Portanto, o PMMI de Braga serve como um exemplo que conjuga desafios e oportunidades associados à integração de imigrantes em contextos urbanos contemporâneos, justificando sua

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

seleção como caso prático para uma investigação detalhada sobre mediação intercultural e políticas de integração.

A metodologia adotada para esta investigação justifica-se pela complexidade e dinâmica do fenômeno da mediação intercultural, que exige uma abordagem multifacetada para sua completa compreensão.

Neste sentido, a pesquisa bibliográfica proporciona um sólido alicerce teórico, permitindo uma contextualização profunda do tema em discussão. Através da análise de literatura relevante, este estudo visa traçar um panorama da mediação intercultural, destacando teorias, práticas e resultados observados em diferentes contextos que se assemelham ou contrastam com o caso de Braga. Neste caso recorre-se aos artigos científicos publicados sobre o PMMI, nomeadamente àqueles de autoria e co-autoria deste investigador (Barreto Jr, 2020; Alves *et al.*, 2022).

Ademais, a observação participante surge como uma metodologia complementar indispensável, permitindo uma imersão direta no ambiente de estudo. Esta técnica possibilita a observação de interações e práticas de mediação no seu contexto real, oferecendo insights valiosos que transcendem os dados que podem ser obtidos por métodos exclusivamente bibliográficos ou qualitativos tradicionais. Ao participar e observar as dinâmicas locais, o pesquisador ganha acesso a nuances e detalhes que são frequentemente ocultados em relatórios e descrições formais.

A combinação dessas metodologias garante uma compreensão abrangente e detalhada dos esforços de Braga para integrar suas comunidades imigrantes e etnicamente diversas, avaliando a eficácia das estratégias de mediação intercultural implementadas. Este capítulo, portanto, não apenas documenta um caso particular de mediação intercultural, mas também contribui para o debate acadêmico mais amplo sobre as melhores práticas e desafios na integração de imigrantes em sociedades contemporâneas.

5.2.1. Caracterização do Município de Braga

O município de Braga está situado ao norte de Portugal, estende-se por 183,4 km² e é dividido em 37 freguesias, atualmente com uma população de aproximadamente 196.434 habitantes e uma densidade populacional de 1.071,1 habitantes por km². Sendo 14.915 estrangeiros, o que representa 7,6% da população residente (Pordata, 2022)

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Em 2019, o distrito de Braga registrou cerca de 18 mil cidadãos estrangeiros, dos quais 10.315 residiam no município, predominando indivíduos dos continentes europeu, africano e americano (Pordata, 2020).

Nos últimos anos, Braga tem emergido como um epicentro multicultural em Portugal, destacando-se pelo significativo aumento na população imigrante. A cidade, conhecida por sua história rica e dinamismo econômico, atraiu uma taxa de crescimento de imigrantes de 15,8% em 2019, superando a média nacional (Pordata, 2020). Os números mais recentes de 14.915 estrangeiros evidenciam a crescente diversidade de Braga e destacam a importância de estratégias eficazes de integração (Pordata, 2022).

A cidade é um pólo acadêmico e econômico no Minho, com a presença de duas universidades e o Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia (INL), que contribuem para a pesquisa e inovação na região.

Destaca-se ainda pela presença de várias empresas de renome nacional e internacional, tornando-a um local atrativo para o comércio e turismo. Este dinamismo tem sido um chamariz para migrantes de várias partes do mundo, resultando em um aumento substancial da população estrangeira em Braga.

A cidade é signatária da Carta Portuguesa para a Diversidade e membro da Rede Portuguesa e Europeia das Cidades Interculturais. Desde 2015, implementa o Plano Municipal para a Integração de Imigrantes, que visa promover a inclusão social e a coesão comunitária. Braga não apenas reconhece a importância de integrar eficazmente seus residentes imigrantes e minorias étnicas, como também implementa políticas proativas para alcançar esse objetivo.

Nesse sentido, o município, atento às complexidades do processo de imigração, implementou uma série de práticas sociais inovadoras. Em 2019 adotou o Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais (PMMI) como uma das iniciativas principais.

Para a escolha dos parceiros neste projeto, o município de Braga implementou uma política de promoção da diversidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao trabalho. Respondeu, desta forma, ao critério de criação de pontes entre as comunidades (POISE, 2018), celebrando parcerias com associações representativas dessas mesmas comunidades e atores sociais delas oriundos.

Desse modo o PMMI foi estabelecido para capacitar comunidades, especialmente imigrantes e a etnia cigana, fomentando a inclusão e coesão social através da mediação cultural.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A participação ativa dos mediadores, representando diversas origens culturais, foi a chave para o sucesso deste projeto.

O Projeto de Mediadores consistiu em envolver protagonistas locais na capacitação das comunidades que representam, para melhoria das suas condições de vida e para promover a sua integração num contexto multicultural. Sublinha-se que uma das premissas na área social do município de Braga é a efetiva inclusão das comunidades residentes imigrantes e ciganas.

Nesse sentido, quatro mediadores de origem africana, ucraniana, brasileira e da etnia cigana fizeram parte da equipe coordenada por um funcionário do município, representante da comunidade de acolhimento. A diversidade da Equipe de Mediadores Municipais Interculturais (EMMI), reflexo do contexto multicultural de Braga, foi uma mais valia no desempenho das suas funções.

Assim, na sua atuação, os mediadores promoveram espaços de conhecimento mútuo entre pessoas de várias origens geográficas e culturais, estreitaram relações com instituições e outros projetos do Município numa colaboração contínua.

A EMMI de Braga constituiu-se também como interlocutora e ponte para facilitar a comunicação entre os membros das respectivas comunidades e os profissionais dos serviços públicos, de modo a prevenir e facilitar a resolução de eventuais conflitos.

A integração efetiva em Braga é facilitada através de várias iniciativas, incluindo o Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais (PMMI). Este projeto empregou uma abordagem de co-mediação, que envolveu mediadores de diferentes origens culturais, refletindo a diversidade da população imigrante da cidade. A equipe de mediadores trabalhou não apenas para resolver conflitos, mas também para construir uma relação de confiança e entendimento mútuo entre as diversas comunidades e as instituições locais do município de Braga.

5.2.2 Implementação do Projeto de Mediadores Municipais Interculturais (PMMI) no Município de Braga

O Alto Comissariado para as Migrações (ACM) é o Instituto Público, por excelência, que intervém na execução das políticas públicas em matéria de migrações. Neste contexto, é um organismo intermédio do Programa Operacional para a Inclusão Social e Emprego (POISE), responsável por publicar em 27 de abril 2018, no Balcão 2020, o Aviso N.º POISE 33-2018-06, referente ao Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais (POISE, 2018).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A Câmara Municipal de Braga(CMB) trabalhou na elaboração do projeto de candidatura que, desde o início da sua concepção, foi construído por representantes da autarquia e pelos representantes das comunidades de imigrantes e da etnia cigana.

O Projeto de Mediadores Municipais Interculturais do município de Braga - PMMI nasceu da preocupação decorrente de uma efetiva inclusão das comunidades residentes imigrantes e cigana, através do desenho de um projeto que potenciem o sentido de identidade e de pertença, favorecendo o trabalho "com", e não apenas "para", as comunidades através da mediação (Barreto Jr, 2020, p.166).

Tendo vindo em boa hora e numa altura em que a desinformação sobre temas fraturantes da sociedade em que vivemos ganham terreno, o PMMI visou desconstruir estereótipos, combater a discriminação e apoiar o processo de integração das comunidades mais vulneráveis dentro do Concelho de Braga.

O Projeto Mediadores Municipais e Interculturais de Braga - PMMI[195] foi construído pela CMB com base num diagnóstico social e em indicadores quantitativos e qualitativos que permitiram formular os seguintes objetivos: promover a diversidade e o pluralismo cultural; favorecer a equidade, o acesso aos direitos de todos os cidadãos residentes e a coesão social; contribuir para o desenvolvimento do respeito e do reconhecimento mútuo das diferentes comunidades residentes em Braga.

Com este projeto a Câmara Municipal de Braga, a partir da experiência já adquirida no terreno com outros projetos, intervém através de ações destinadas à comunidade cigana de uma forma concertada com várias instituições da cidade. De igual forma, procurou oferecer às várias comunidades imigrantes respostas e oportunidades que integrem todos de uma forma equitativa e justa.

O esforço conjunto dos profissionais da CMB e dos representantes das comunidades migrantes resultou na aprovação do projeto candidatura e na constituição da EMMI de Braga com início formal em fevereiro de 2019 e uma duração de 36 meses.

Integrado com os Gabinetes de Apoio ao Emigrante Imigrante e Apoio Social da Câmara de Braga, o PMMI desenvolveu um trabalho em rede, procurando promover a diversidade como uma vantagem e atributo do pluralismo cultural, proporcionando com que a comunidade através

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

195 Fonte: https://www.cm-braga.pt/pt/0502/municipio/camara-municipal/instrumentos-de-gestao/item/item-1-9033 (Consultado em 03/05/2024).

da mediação seja capaz de gerir boa parte de seus conflitos sem a necessidade de judicializar a causa.

A relevância jurídica deste projeto concentrou-se na aplicação preventiva da mediação no seu modelo intercultural, como meio de reduzir as barreiras de comunicação e/ou facilitar o acesso à informação oficial. Deste modo, tornando menos traumático o processo de integração na comunidade local e mais fácil o acesso à justiça, muitas vezes sem necessidade de recorrer ao judiciário em busca da satisfação da pretensão exigida.

5.2.3 Uma equipe de mediadores multi-intercultural: experiência e desenvolvimento profissional

Após o levantamento das associações e grupos de representantes das várias comunidades imigrantes e pelo número populacional de cada um destes diferentes grupos, os representantes da Câmara, responsáveis pela candidatura, decidiram atribuir um mediador a cada uma das diferentes comunidades já organizadas e em Braga sediadas.

A entidade beneficiária do projeto foi a CMB contando com a parceria das seguintes associações responsáveis pela contratação dos mediadores interculturais: A Cruz Vermelha Portuguesa-Delegação de Braga; Conquista Vontades-Associação dos Imigrantes Senegaleses em Portugal; UPE- Associação Centro Social e Cultural Luso-Ucraniano e a EstreiaDiálogos-Associação em Rede de Investigação e Ação Colaborativa.

Conforme aprovação do PMMI, a equipe de mediadores municipais e interculturais de Braga – EMMI foi responsável, por desenvolver, ações de Mediação Intercultural, dentre as quais se destacam: i) inclusão escolar e acadêmica de nacionais de países terceiros e/ou de etnia cigana utilizando a metodologia de educação não formal; ii) partilha de experiências com encontros de imigrantes e comunidade cigana, e a comunidade local; iii) inserção no mercado de trabalho através de estímulo à capacitação profissional; iv) apresentação dos direitos e deveres, fomentando o acesso aos serviços públicos mais requisitados.

A EMMI de Braga foi constituída por uma equipe multidisciplinar e multicultural que se tornou uma característica particular que importa salientar. A sua particularidade estava associada à escolha intencional de mediadores oriundos das diferentes comunidades que compõem o tecido cultural de Braga (Barreto Jr, 2020, p.167).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Esta escolha resultou também da sua inserção e participação na comunidade de Braga e da necessidade de facilitar o diálogo entre as instituições públicas e privadas do Concelho e as comunidades onde o trabalho de mediação se realiza.

A EMMI foi o reflexo da diversidade cultural existente no município e da multiplicidade de comunidades, pois foi composta pelo coordenador do efetivo municipal e quatro mediadores de diferentes origens geográficas, culturais e étnicas.

A marca da EMMI Braga foi a multi-interculturalidade, constituída por um jovem português representante da comunidade local da etnia cigana, por uma técnica de intervenção social de origem africana, por um padre ortodoxo de origem ucraniana e um jurista de origem brasileira.

Na sua composição, contou com elementos originários dos quatro cantos do mundo, de diferentes culturas, credos e formações acadêmicas que no trabalho de mediação se complementaram entre si.

O que inicialmente poderia ser um obstáculo tornou-se uma mais valia da equipe e do projeto, pois as diferentes visões e conhecimentos permitiram uma compreensão e uma análise mais completa sobre os casos de mediação e a promoção de alternativas e soluções aos conflitos e situações trabalhadas em equipe.

Um aspecto a salientar, diz respeito à experiência anterior dos elementos da EMMI e ao amadurecimento progressivo da equipe. Embora todos os elementos tivessem experiências de trabalho no âmbito da intervenção social, voluntária ou remunerada. Foi necessário aprender a natureza e a metodologia das técnicas de mediação intercultural.

Sublinha-se, como exemplo, dois mediadores da EMMI eram provenientes de corpos diretivos de associações de imigrantes, com experiências de intervenção social; esta experiência levava a uma tendência a continuar a atuar na assistência social junto às suas comunidades, o que é diferente do papel do mediador intercultural.

Os conhecimentos adquiridos pelos mediadores em questão, através de formações especializadas, permitiram compreender que “mais importante do que dar peixe é dar a cana para pescar”. Por outras palavras, o trabalho de mediação intercultural, contrariamente ao associativismo imigrante, procura criar pontes entre as diferentes comunidades e incentivar a autonomização das pessoas a fim de serem estas a encontrar soluções para os seus problemas.

Como já estudado, o mediador é assimilado como agente facilitador da comunicação entre as partes, terceiro imparcial, elo de ligação que estabelece ou restabelece o contato entre as

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

partes envolvidas em um conflito. Do mesmo modo, não é o responsável pela solução do conflito, mas sim por auxiliar as partes a encontrarem uma solução conjunta e duradoura.

Desse modo o mediador intercultural trabalha para facilitar e promover a comunicação entre o imigrante e a comunidade local, a fim de que aquele trilhe o caminho da integração efetiva e contribua para o desenvolvimento da comunidade local.

Com as formações de mediação intercultural promovidas pelo ACM e pela Rede de Ensino Superior de Mediação Intercultural (RESMI), a EMMI teve contato com conceitos, princípios e ferramentas da Mediação Intercultural, bem como teve a oportunidade de conhecer e aprofundar a sua perceção sobre a cultura cigana.

A equipe conheceu as ferramentas de mediação que são utilizadas atualmente para a "construção de pontes" de comunicação, que "pavimentam o caminho" da integração, através da convivência entre as diferentes comunidades. Neste sentido, as formações foram essenciais para o conhecimento das estratégias e técnicas da mediação intercultural.

De igual modo, a supervisão contínua do Observatório Conversidade permitiu que a EMMI frequentemente revisasse seus procedimentos, com o objetivo de aprimorá-los. Assim, pôde oferecer um resultado de melhor qualidade com o propósito de autonomização dos seus mediados.

As formações contínuas e os casos de mediação trabalhados no terreno, alicerçados com as experiências de vida e profissionais de cada um dos elementos da EMMI, constituem um relevante reforço de mais (in)formação sobre a mediação intercultural.

5.2.4. Superação de desafios: A jornada da EMMI na Mediação Intercultural em Braga

A Equipe de Mediadores Municipais Interculturais (EMMI) em Braga enfrentou uma série de desafios ao implementar práticas de mediação em um contexto multicultural complexo.

O primeiro grande desafio enfrentado pela EMMI foi a adaptação ao trabalho em equipe, crucial para a eficácia da mediação intercultural. A dinâmica de grupo necessitava que todos os membros participassem ativamente, respeitando as perspectivas individuais.

Isso exigiu a implementação de sessões regulares de formação de equipe e workshops de sensibilização cultural, visando melhorar a comunicação interna e a compreensão mútua. Tais iniciativas ajudaram a criar um ambiente de trabalho coeso, onde cada mediador poderia contribuir, mantendo um objetivo comum de promoção da integração (Alves *et al.*, 2022).

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

O segundo desafio foi a incorporação de uma planificação sistemática nas rotinas de trabalho. Com o apoio da RESMI e do Observatório Conversidade, a EMMI integrou métodos de gestão de projetos para organizar e coordenar atividades que envolviam diversas comunidades. Isso incluiu o uso de ferramentas digitais para agendamento e monitoramento de atividades, garantindo que todos os envolvimentos culturais fossem considerados no planejamento de eventos e sessões de mediação.

Um desafio contínuo para a EMMI foi manter a equidistância e a imparcialidade, essenciais na mediação intercultural. Para superar isso, foram implementados treinamentos específicos em ética da mediação, focados em estratégias para manter a neutralidade e em técnicas para facilitar o diálogo sem influenciar o resultado. Isso assegurou que os mediadores atuassem como facilitadores neutros, ajudando as partes a alcançarem soluções sem impor julgamentos ou soluções pré-concebidas.

A construção de uma relação de confiança com os técnicos das instituições locais que lidam com imigração apresentou-se como mais um desafio relevante para a EMMI. Para ultrapassar essa barreira, a equipe adotou uma abordagem de comunicação assertiva e direcionada, adaptando-se às necessidades específicas de cada caso.

Utilizando técnicas de co-mediação, a EMMI conseguiu estabelecer um ambiente onde os mediados sentiam-se seguros para expressar suas preocupações e serem adequadamente acompanhados nos seus trâmites junto às autoridades locais.

Um exemplo claro dessa prática ocorreu em situações de regularização de residência para mediados que não dominavam o idioma português. A EMMI atuou não apenas como facilitadora do diálogo, mas também como uma ponte intercultural que ajudava na tradução e explicação simplificada de processos, garantindo que os mediados compreendessem cada etapa do procedimento.

Da mesma forma, enfrentaram-se desafios com mediados que tinham dificuldades em compreender ou interpretar a legislação local relativa a serviços essenciais como acesso à saúde, habitação e educação. Nesses casos, a EMMI interveio para esclarecer dúvidas e mediar a comunicação entre os mediados e os serviços públicos, assegurando que todos tivessem acesso equitativo aos direitos garantidos por lei.

Essas intervenções da EMMI não apenas fortaleceram a confiança entre os mediados e as instituições, mas também demonstraram a importância de uma mediação intercultural sensível e informada no apoio a imigrantes em processos de integração.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

Finalmente, para ser inovadora nas ações, a EMMI aproveitou as experiências individuais dos mediadores, combinando-as com uma forte rede de colaboração com instituições locais, tanto públicas quanto privadas. Essa estratégia não apenas simplificou as abordagens de mediação com várias perspectivas culturais, mas também fortaleceu a implementação de políticas de integração através de uma rede colaborativa.

Os desafios enfrentados pela EMMI refletem a complexidade da mediação intercultural em um ambiente urbano diversificado. Superar esses desafios não só fortaleceu a equipe de mediação, mas também reforçou a estrutura de suporte para a integração de imigrantes em Braga. As lições aprendidas pela EMMI podem servir de modelo para outras cidades que enfrentam desafios semelhantes, destacando a importância de adaptabilidade, planejamento sistemático, manutenção de imparcialidade e inovação colaborativa no campo da mediação intercultural.

5.2.5 Suporte institucional e ferramentas estratégicas no PMMI de Braga

No contexto PMMI destaca-se por sua abordagem integrada e estratégica, apoiada por uma retaguarda institucional que incluiu os Gabinetes de Apoio ao Emigrante Imigrante e Apoio Social da Câmara Municipal de Braga, bem como a colaboração técnica do Alto Comissariado para as Migrações (ACM). Essas estruturas forneceram o suporte essencial para o funcionamento e a eficácia das intervenções realizadas pela Equipe de Mediadores Municipais Interculturais (EMMI), permitindo uma abordagem mais sistematizada e coesa na gestão das dinâmicas interculturais na região.

Nesse sentido, a implementação do PMMI foi reforçada por várias estratégias e instrumentos que possibilitaram não apenas a execução, mas também a supervisão contínua das atividades. Dentre esses, destaca-se o Observatório Conversidade, uma iniciativa de monitorização externa que se mostrou fundamental para a avaliação constante do projeto.

Este observatório, operado por especialistas em mediação intercultural do Instituto de Educação da Universidade do Minho, foi responsável por desenvolver e implementar métodos de acompanhamento e análise que asseguram a qualidade e a efetividade da intervenção.

O Observatório não apenas facilitou a revisão e a adaptação de estratégias, mas também permitiu a criação de instrumentos de monitorização e avaliação, fundamentais para a gestão do conhecimento dentro do projeto. Estes instrumentos incluíram registros de atividades e evidências, análises detalhadas de situações de mediação, avaliações de satisfação dos

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

mediados e planificação das futuras ações[196]. Através de reuniões periódicas, workshops e grupos focais, a EMMI teve oportunidades constantes de reflexão sobre as práticas adotadas e de aprimoramento de suas competências (Alves *et al.*, 2022).

Este sistema de retaguarda institucional e de monitorização garantiu que os mediadores não apenas respondessem às necessidades imediatas das comunidades, mas também se adaptassem e evoluíssem em resposta às mudanças dinâmicas no tecido social de Braga em plena pandemia Covid 19.

A atuação dos Gabinetes de Apoio ao Emigrante Imigrante e Apoio Social da Câmara de Braga, em conjunto com o ACM, proporcionou um suporte integral que abrangeu desde a formação técnica dos mediadores até o apoio logístico e administrativo necessário para a realização das atividades.

Essa infraestrutura de apoio foi extremamente importante, pois permitiu que a EMMI trabalhasse não apenas como um agente de resolução de conflitos, mas como um facilitador de diálogo e integração cultural. A colaboração entre estas entidades e a equipe de mediação fomentou uma abordagem que valorizou a diversidade e promoveu uma coexistência harmoniosa.

5.2.6 Análise crítica dos resultados alcançados pela EMMI: transição de ações coletivas para atendimentos individualizados

Após as formações básicas, a EMMI passou a desenvolver na prática os conhecimentos assimilados através das ações previstas no PMMI.

Inicialmente, através da ação Conhecermo-nos, a EMMI realizou várias sessões para realizar a sua apresentação e do projeto junto das instituições locais que atuam com o público imigrante e comunidade cigana.

Receberam a visita da EMMI instituições públicas, IPSS, Associações, Projetos Sociais e Escolas do Concelho de Braga. Seja através de reuniões convencionais de apresentação, de dinâmicas de grupo, por meio de técnicas de educação não-formal, da participação em conferências e tertúlias, de entrevistas a meios de comunicação social, a EMMI deu-se a conhecer junto ao tecido social do Concelho.

[196] O Observatório Conversidade teve grande importância na partilha de conhecimento e de experiências práticas de mediação, pois foi com este suporte técnico que os instrumentos de registros de atividades, como formulários: de atendimento, de relatórios mensais e trimestrais e de planejamento de atividades foram criados e preenchidos ao longo de todo o projeto pela própria EMMI.

No que corresponde à ação convivermos, destaca-se a promoção de atividades de convívio intercultural através das quais a EMMI procurou trabalhar questões ligadas à integração dentro de diversos âmbitos, bem como a inclusão e o sentimento de pertença a uma localidade e ao conhecimento do outro através dos aspectos culturais do seu país de origem.

De igual importância, a EMMI foi adquirindo experiência à medida que os casos individuais surgiram. Os desafios iniciais foram inúmeros, desde auxiliar um refugiado perante o SEF, Segurança Social e seu advogado, assim como construir redes de apoio social com as instituições locais a fim de dar respostas a casos de imigrantes com vulnerabilidade social por ausência de alojamento, por dificuldades económicas, por dificuldades de comunicação em português e por situações de violência doméstica.

Neste contexto, o predomínio das ações foi realização de sessões de mediação individuais, entre mediados e entre mediados e instituições, promovendo o conhecimento e acesso aos direitos e deveres.

Integrando várias das ações previstas no PMMI (Conhecermo-nos, Convivermos, Darmos a conhecer a nossa Cultura, aprendermos juntos) foram desenvolvidas diversas atividades, algumas em parceria com outros projetos voltados à comunidade cigana, como o Projeto Escolhas 8a geração/Geração Tecla. (Alves *et al.*, 2022)

A título de exemplo, sublinha-se a atividade realizada em 2019, a realização do convívio intercultural em outubro de 2019, que reuniu mais de 220 pessoas, de 18 nacionalidades e continentes, nomeadamente Europa, África, América e Ásia. As atividades de música, dança, gastronomia e indumentárias típicas marcaram o dia e foram relevantes para realçar a diversidade cultural já existente em Braga.

O convívio intercultural permitiu uma maior comunicação entre as diversas comunidades que compõem o mosaico cultural do Concelho de Braga. O evento demonstrou que, apesar de diferentes origens, as pessoas têm muito em comum. De sublinhar que este evento deu uma visibilidade ao PMMI: com o apoio da comunicação social, diversas matérias sobre a EMMI e suas ações foram publicadas nos principais jornais impressos da cidade de Braga.

Em 2020, no contexto da pandemia do SARS-Covid19, a EMMI teve que adaptar o seu procedimento de trabalho. Através do atendimento online (teletrabalho) foi possível apoiar cidadãos nacionais de países terceiros, com o envolvimento de outros profissionais e instituições, e a integração em redes de trabalho.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

É de salientar, que muitas das situações atendidas online suscitaram algumas vezes apoio presencial como, por exemplo, a necessidade de acompanhar imigrantes para traduzir ou interpretar diligências urgentes destes junto de serviços públicos como a Segurança Social, a PSP, ao Serviço Nacional de Saúde, SEF entre outros.

Durante o período pandêmico, os atendimentos, maioritariamente, foram para auxiliar os mediados a mitigar necessidades básicas como acesso aos serviços de saúde, à segurança social, regularização e renovação de autorização de residência junto ao SEF, apoio alimentar, alojamento e procura por trabalho.

Enquanto que em 2021, a EMMI com mais experiência de atendimento por teletrabalho, para além do atendimento de situações em maior número voltados para as questões de regularização e empregabilidade, dividiu-se entre atendimentos e promoção de encontros e tertúlias por videoconferência com mediadores de outras EMMI e profissionais de outras instituições como forma de partilhar experiências.

Estas atividades, adaptadas à nova realidade e aos constrangimentos do estado de emergência e de confinamento obrigatório, proporcionaram o estabelecimento de redes de instituições locais e regionais com interações com imigrantes e comunidades de etnia cigana e tornaram o trabalho da EMMI mais concertado com resultados efetivos.

Na tabela seguinte apresentam-se os indicadores gerais relativos ao número de atividades realizadas por ação prevista no PMMI, assim como profissionais e instituições comprometidas e redes de trabalho criadas.

Tabela 24. Indicadores de resultados quantitativos de implementação do PMMI em Braga (Alves *et al.*, 2022)

Ações	INDICADORES QUANTITATIVOS		
	2019	2020	2021
Conhecermo-nos	15	5	33
Convivermos	15	3	4
Falarmos sobre mediação intercultural	5	3	6
Partilharmos experiências	13	6	25
Darmos a conhecer a nossa cultura	11	18	13
Aprendermos juntos	4	5	57
Inserimo-nos no mercado de trabalho	2	3	7
Conhecermos os nossos direitos e deveres	17	43	81
Profissionais comprometidos	58	43	24
Instituições comprometidas	31	17	21
Redes de trabalho integradas/criadas	14	20	44

Nota: elaboração própria a partir dos dados obtidos em Alves et al. (2022, p. 171)

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A Equipe de Mediadores Municipais Interculturais (EMMI) de Braga, ao longo dos anos 2019 a 2021, apresentou uma evidente mudança no foco de suas atividades, transitando de ações coletivas voltadas para a construção e fortalecimento de laços comunitários e culturais para atendimentos individualizados que se concentram em necessidades específicas, como regularização de autorização de residência, emprego, saúde, e suporte durante a pandemia SARS-Covid19 para imigrantes e comunidade cigana local. Essa mudança é perceptível ao analisar os dados quantitativos das ações realizadas ao longo dos três anos.

No primeiro ano, as atividades como "Conhecermo-nos", "Convivermos" e "Falarmos sobre mediação intercultural" foram prevalentes, refletindo no empenho da EMMI em promover a integração cultural e o diálogo intercultural através de eventos e encontros coletivos voltados à partilhar informações oficiais sobre temas jurídicos, sociais e culturais de interesse da comunidade imigrante. Essas atividades eram essenciais para estabelecer uma base de confiança e compreensão mútua dentro da diversidade da comunidade de Braga.

No entanto, os números de 2021 refletem em um aumento expressivo nas atividades "Aprendermos juntos" e "Conhecermos os nossos direitos e deveres"[197], indicando uma mudança para uma abordagem mais focada em resolver questões práticas e imediatas dos mediados. Isso sugere uma resposta adaptativa da EMMI às circunstâncias alteradas pela pandemia SARS-Covid19, onde as necessidades básicas e emergenciais dos imigrantes e refugiados tornaram-se mais prementes.

Essa transição, embora compreensível do ponto de vista das demandas urgentes geradas pela pandemia, suscitou preocupações críticas sobre a sustentabilidade a longo prazo dos objetivos de integração cultural da EMMI. A redução acentuada nas atividades voltadas para o convívio e o compartilhamento de informações em grupo, como observado nos números de "Convivermos", certamente impactou negativamente o desenvolvimento de uma comunidade coesa e integrada.

Além disso, a queda nos números de profissionais e instituições comprometidas em 2021 aponta para um possível desengajamento ou limitação de recursos que afetaram a capacidade da EMMI de realizar suas atividades efetivamente. Embora a criação de redes de trabalho tenha aumentado, isso se refletiu em uma busca por soluções emergenciais e pontuais em detrimento de estratégias de longo prazo para integração cultural.

[197] As ações "Conhecermos os nossos direitos e deveres" e "Aprendermos juntos" foram os termos utilizados desde a construção do projeto de candidatura pela CMBraga, para caracterizarem as atividades de atendimento relacionadas com as instituições como SEF, Segurança Social, Serviço Nacional de Saúde, Autoridade Tributária etc.

O foco em atendimentos individualizados, embora essencial no contexto da crise sanitária e econômica, deve ser equilibrado com esforços continuados para promover a integração e coesão cultural. A mediação intercultural é mais eficaz quando combinada com uma abordagem que não apenas resolve questões imediatas, mas também fortalece as relações interculturais e a compreensão mútua em um nível comunitário (Giménez, 2020).

Portanto, que a CMB e seus parceiros institucionais reflitam sobre essas mudanças e busquem maneiras de reintegrar e reforçar atividades coletivas que promovam a diversidade cultural e a coesão social, mesmo enquanto atendem às necessidades imediatas dos indivíduos. Isso garantirá que o trabalho de mediação intercultural continue a ser um pilar para a construção de uma sociedade mais inclusiva e resiliente em Braga.

Tabela 25. Número de Imigrantes por nacionalidade atendidos pelos Mediadores Interculturais entre 2019 e 2021

Nacionalidade	2019	2020	2021
Angolana	-	2	5
Cabo-verdiana	1	-	-
Guineense	2	-	7
Moçambicana	-	2	3
Brasileira	1	12	55
Senegalesa	-	18	74
Russa	-	-	1
Ucraniana	6	13	44
Venezuela	-	1	8
Iraque	-	-	10
Marrocos	-	2	4
Argélia	-	1	2
Turquia	-	-	2
Costa do Marfim	-	-	5
Uruguai	-	-	1
Total NPT	10	51	222

Nota: elaboração própria a partir dos dados obtidos em Alves et al. (2022, p. 171) e de relatórios de atividades da EMMI

Considera-se que o conhecimento progressivo do projeto e da equipe de mediadores explica o número crescente de solicitações de sessões mediação, nomeadamente para o conhecimento

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

e acesso aos direitos e deveres por parte de imigrantes, refugiados e pessoas da comunidade cigana.

Este aumento progressivo de solicitações está também associado às vulnerabilidades e necessidades criadas no período compreendido entre março de 2020 e maio de 2021 com as normas sanitárias requeridas pela situação pandêmica SARS-Covid19.

Os dados sobre os atendimentos realizados pela Equipe de Mediadores Municipais Interculturais (EMMI) de Braga ao longo dos anos 2019 a 2021 revelam um aumento substancial no número de interações com a comunidade imigrante, refletindo não apenas a crescente demanda por serviços de mediação, mas também as complexidades associadas à diversidade de nacionalidades atendidas. Este aumento de atendimentos, de 10 em 2019 para 222 em 2021, evidencia uma expansão significativa da capacidade e do alcance da EMMI, que necessita ser analisada sob várias perspectivas, especialmente em termos de eficácia, eficiência e equidade.

O crescimento no número de atendimentos ilustra uma resposta proativa da EMMI às necessidades da comunidade imigrante em Braga. Este aumento pode ser interpretado como um indicativo da confiança crescente na eficácia da mediação oferecida e da crescente consciência sobre a disponibilidade desses serviços entre as comunidades imigrantes. Contudo, este aumento também impõe desafios relacionados à capacidade de atendimento, exigindo adequações tanto em termos de recursos humanos quanto materiais para manter a qualidade e a personalização do serviço oferecido a uma comunidade cada vez mais diversificada.

A diversidade de nacionalidades atendidas pela EMMI – que inclui brasileiros, senegaleses, ucranianos, e outras mais – destaca a pluralidade do tecido social de Braga. A variação no número de indivíduos de diferentes nacionalidades atendidos ao longo dos anos sugere mudanças nos fluxos migratórios e nos grupos que buscam apoio da mediação. Por exemplo, o significativo aumento no número de brasileiros e senegaleses atendidos entre 2019 e 2021 reflete no aumento da população desses grupos em Braga quanto uma maior identificação com os medidores da EMMI.

Embora a expansão do atendimento seja positiva, é importante avaliar se a EMMI conseguiu oferecer serviços de forma equitativa entre as diversas comunidades. O fato de algumas nacionalidades, como Cabo-verdiana e Guineense, apresentarem números variáveis e às vezes decrescentes de atendimento pode levantar questões sobre a acessibilidade e a adequação dos serviços de mediação para todas as comunidades. Essa análise é fundamental

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

para garantir que, havendo uma nova edição do PMMI, a EMMI não apenas atenda a um maior número de pessoas, mas que o faça de maneira justa e inclusiva.

Nesse sentido, os dados coletados e as tendências observadas devem servir como base para o planejamento estratégico futuro para uma hipotética nova edição da EMMI. É essencial que a equipe de mediação desenvolva estratégias para alcançar comunidades menos representadas e entender as barreiras que impedem alguns grupos de acessar os serviços. Além disso, o apostar no aproveitamento dos mediadores experientes, na formação contínua dos mediadores em competências culturais específicas e o aumento de recursos para acomodar o crescente número de mediados são passos necessários para melhorar a eficácia geral duma eventual nova geração do projeto.

Embora os números demonstram um progresso encorajador no alcance da EMMI em Braga, é importante que a análise desses resultados vá além dos aspectos quantitativos e considere as implicações qualitativas desses atendimentos. A adaptação contínua das estratégias de mediação para atender de forma equitativa a uma comunidade cada vez mais diversificada é essencial para o sucesso sustentável da iniciativa de mediação intercultural da cidade.

5.2.6.1 MEDIAÇÃO INTERCULTURAL E INTEGRAÇÃO: O CASO DO REFUGIADO DE ORIGEM AFRICANA

Como exemplo do trabalho realizado no terreno pela EMMI, elegeu-se uma situação típica e representativa do trabalho da equipe e da sua evolução ao longo da implementação do projeto[198].

Logo no arranque do PMMI, a equipe foi apresentada a um grupo de imigrantes que frequentavam um curso de formação de língua portuguesa para estrangeiros facultada periodicamente pela CMB, no âmbito do Projeto Municipal para a Integração de Imigrantes. Depois desta apresentação um refugiado, de origem africana, que participou dessa formação entrou em contato com a EMMI.

Durante o atendimento relatou a sua história de vida, desde o momento em que saiu do seu país à procura do sonho de ser jogador de futebol, até à sua chegada a Portugal, passando pelas experiências vividas num campo de refugiados.

[198] Este caso é de conhecimento público por ter sido destaque em um artigo publicado pela equipa EMMI no livro intitulado Mediação Intercultural: Formação, Ação e Reflexão, publicado pelo Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, da Universidade do Minho (Alves et al., 2022, pp. 163-176).

Com o conhecimento deste percurso, a EMMI começou a estudar o seu estatuto de refugiado. Os documentos apresentados mostraram que ele estava sob proteção internacional e albergado num centro de acolhimento de emergência social, beneficiando de uma verba mensal de subsistência do estado português.

Desde que chegou ao território português, conseguiu, por uma só vez, a renovação de um documento especial de residência emitido pelo SEF e com validade para 2 meses. Durante este prazo, o SEF entendeu que o seu processo de proteção internacional havia iniciado em Itália e que deveria regressar para aquele país. Assim, enviou por carta um aviso de não renovação do título de permanência e, em consequência, a verba mensal de subsistência social foi-lhe cortada.

Como o refugiado se recusou a voltar para o primeiro país de acolhimento, a lei portuguesa permite contestar judicialmente a decisão do SEF, dando-lhe para a ocasião os serviços de um advogado oficioso que ele aceitou de bom grado. Entretanto, não beneficiando de apoio financeiro da segurança social, o refugiado enfrentou uma situação de extrema carência econômica.

Este refugiado procurou várias vezes a EMMI para o ajudar a arranjar um trabalho. Porém, com o seu estatuto de refugiado ainda pendente, a EMMI percebeu que não lhe era permitido trabalhar. No entanto, auxiliou-o a elaborar um currículo no modelo europeu para apresentar às entidades empregadoras a quem se pretendia dirigir.

Perante a evolução da situação e da precariedade iminente, o refugiado foi, por iniciativa própria, arranjar trabalho para sobreviver enquanto o seu processo continuava em andamento nos tribunais.

Em consequência do apoio judiciário foi possível recorrer da decisão administrativa de retorno compulsório ao campo de refugiados. Entretanto, a primeira decisão judicial não lhe foi favorável.

A EMMI acompanhou o refugiado numa consulta jurídica no gabinete do advogado oficioso para perceber melhor o andamento do processo judicial, bem como para auxiliá-lo na apresentação de mais evidências do esforço do refugiado em integrar-se. Com a participação da EMMI, o advogado sentiu-se mais motivado e com novos elementos de prova, pôde recorrer novamente da decisão contrária que mais tarde veio a ser-lhe favorável.

O caso foi concluído quando o refugiado recebeu sua autorização de residência provisória em Portugal (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, relacionada à concessão de asilo ou proteção

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

subsidiária). A partir de então passou a trabalhar legalmente e passou a ter o domínio da língua portuguesa.

Sendo o primeiro caso de atendimento da EMMI, agiu-se com muita prudência, mas também sensibilizada pela situação de vulnerabilidade social. No início, muitos dos procedimentos de mediação estavam pouco interiorizados ou eram mesmo desconhecidos pela EMMI.

Nesse sentido, os princípios da competência e imparcialidade ficaram comprometidos durante os atendimentos de mediação intercultural. No entanto, numa fase inicial foi necessário compreender a linguagem do refugiado que quase só se exprimia num dialeto do país de origem e apenas compreendido por uma mediadora da EMMI.

Nessa fase, atitudes como a escuta ativa e a empatia estiveram bem presentes e resultaram no ganho de confiança por parte do refugiado que se foi progressivamente empoderando e autonomizando.

Como evidências desse empoderamento, passou a comunicar em português, integrou-se profissionalmente e participou nas atividades interculturais desenvolvidas pela EMMI, relatando a sua experiência de vida e auxiliando a equipe no apoio em novos casos de vulnerabilidade social e participação cívica. Exemplo disso, pode salientar-se o envolvimento ativo do refugiado, como voluntário, numa ação intercultural de distribuição alimentar junto de imigrantes carenciados.

O caso prático descrito evidencia a complexidade das situações enfrentadas por imigrantes e refugiados, bem como o papel fundamental desempenhado pelas Equipes de Mediadores Municipais Interculturais (EMMI) na sua integração e apoio. Ao longo do processo, várias etapas foram delineadas, desde a identificação do problema até à resolução, demonstrando a importância da mediação intercultural no acompanhamento e suporte destes indivíduos.

Sobre a análise deste caso prático, inicialmente, o caso enfatizou as dificuldades enfrentadas por um refugiado africano em Portugal, desde a perda do apoio financeiro até à impossibilidade de trabalhar devido ao seu estatuto legal pendente. A intervenção da EMMI foi importante, fornecendo orientação e auxílio na elaboração de um currículo e na procura de trabalho. Apesar das limitações legais, a equipe conseguiu capacitar o refugiado para enfrentar os desafios imediatos, como a busca por emprego.

Apesar dos obstáculos enfrentados, o caso também destaca o sucesso alcançado graças à intervenção da EMMI. Com o apoio judiciário, o refugiado conseguiu contestar a decisão de

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

retorno compulsório e, eventualmente, obteve autorização de residência provisória, legalização do emprego e perspectivas de estabilidade futura.

No entanto, o caso também evidencia os desafios enfrentados pela equipe de mediação intercultural, especialmente em situações onde os procedimentos não estão completamente interiorizados ou são desconhecidos. A falta de competência e imparcialidade nos estágios iniciais do processo ressalta a importância da formação contínua e do desenvolvimento de competências específicas para lidar com casos tão complexos.

Em última análise, o caso do refugiado africano demonstra não só a eficácia da mediação intercultural na resolução de problemas práticos, mas também o seu impacto na capacitação e integração dos indivíduos vulneráveis.

Como resultado da intervenção da EMMI, o refugiado não apenas superou desafios legais e sociais, mas também se tornou um membro ativo da comunidade, contribuindo para a assistência de outros em situações semelhantes. Este caso serve como um exemplo inspirador do poder transformador da mediação intercultural na construção de sociedades mais inclusivas e coesas.

5.2.7 Análise de impacto e desafios da Mediação Intercultural em Braga

O projeto de Mediação Intercultural no município de Braga destacou-se pela capacidade de estreitar relações de confiança entre os mediadores e os mediados, a maioria imigrantes, refletindo a diversidade cosmopolita da cidade.

A adoção de uma estratégia de co-mediação, envolvendo os mediadores da EMMI, permitiu uma melhor aplicação da técnica de escuta ativa e fortalecimento da confiança mútua, o que foi importante para uma melhor apropriação das técnicas de mediação. A diversidade da equipe de mediadores proporcionou aos mediados a esperança de resolver suas situações e integrar-se plenamente na comunidade.

A eficácia do projeto foi particularmente evidente durante a pandemia de COVID-19, um período que, apesar de inicialmente perturbador, acabou por ser uma oportunidade para aumentar o número de atendimentos e inovar nas práticas de trabalho.

Durante este tempo, os mediados, especialmente da etnia cigana e imigrantes com baixa qualificação profissional, enfrentaram significativas barreiras burocráticas e digitais com os serviços públicos. Muitos necessitaram de intervenção para questões como a legalização, a

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

caducidade de documentos, e acessos a apoios sociais por meio de plataformas digitais, para os quais muitos não tinham capacidade ou conhecimento para usar.

A transição para o atendimento e acompanhamento online foi uma adaptação necessária, embora a equipe tenha enfrentado desafios como a suspensão das atividades e uma certa dispersão e desmotivação inicial. Com o tempo, a EMMI adaptou-se usando ferramentas como telefonemas, WhatsApp e outras plataformas digitais para manter o contato e continuar a assistência. No entanto, foram observados problemas como falhas de rede digital, que impactaram a comunicação efetiva entre mediadores e mediados.

Este cenário revela que, apesar dos benefícios da interação digital, a comunicação presencial continua sendo relevante na mediação intercultural, especialmente para aqueles com dificuldades de acesso digital. Além disso, atividades presenciais que promovem o convívio e a interação entre diferentes comunidades e culturas são essenciais para o enriquecimento mútuo e são mais eficazes quando realizadas face a face.

Conclusivamente, o projeto de mediação intercultural em Braga é uma boa prática não apenas pelo impacto direto na resolução de conflitos e na facilitação da integração dos imigrantes, mas também como um modelo de como as adversidades podem ser transformadas em oportunidades para inovar e melhorar a prestação de serviços à comunidade. Contudo, os desafios na replicação dessas práticas em outros contextos podem incluir a necessidade de ajustes específicos para atender às peculiaridades locais, garantir a diversidade e competência dos mediadores, e superar as barreiras tecnológicas que podem limitar o acesso a esses serviços essenciais.

5.2.8 Mediação Intercultural: experiência no terreno em primeira pessoa

Como jurista especializado em Direito Administrativo e com 15 anos de experiência em advocacia, meu ingresso na Equipe de Mediadores Municipais e Interculturais (EMMI) de Braga foi natural, dado o meu histórico profissional e pessoal. Sendo brasileiro e representante da maior comunidade de imigrantes residentes em Braga, fui selecionado para compor a EMMI após completar uma formação específica em mediação intercultural. Juntei-me a três outros mediadores de diversas nacionalidades em um projeto com duração de 36 meses, iniciado em 2019 e finalizado em 2021. Este período foi marcado, em grande parte, pelos desafios impostos pela pandemia global da Covid 19, o que exigiu de nossa equipe uma adaptação constante às novas realidades e necessidades emergentes no contexto de mediação intercultural.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

O nosso desafio diário consistia em facilitar ou restabelecer a comunicação entre a comunidade imigrante e as instituições locais. O objetivo era promover a integração e a cidadania participativa, fomentando relações sociais de pertencimento, incentivando a autonomia e o desenvolvimento pessoal dos atendidos.

Nosso trabalho centralizava-se na disseminação de informações oficiais sobre legalização e oportunidades de emprego para imigrantes. Atendemos diariamente indivíduos de diversas nacionalidades com dificuldades de acesso e compreensão da legislação relacionada aos documentos de permanência em Portugal, serviços básicos de saúde, educação, segurança social, finanças, bem como questões de reunificação familiar e emprego.

Durante o período pandêmico, as restrições sanitárias nos levaram a migrar do atendimento presencial para o virtual, por meio de videochamadas. As principais demandas estavam relacionadas a informações sobre cuidados de saúde e interpretação dos inúmeros regulamentos ligados à obtenção ou renovação de documentos de permanência em Portugal.

Apesar do projeto ter sido planejado para 36 meses, as dificuldades durante a pandemia, incluindo a falta de conhecimento dos imigrantes sobre o projeto e a não familiaridade com o atendimento online, afetaram a execução do trabalho.

Como mediador intercultural, enfrentei grandes desafios, desde a criação de estratégias de divulgação do projeto em diversas instituições locais de apoio ao imigrante até a adaptação do atendimento presencial para o online.

Após a consolidação da relação de confiança com instituições locais de apoio ao imigrante e passar a trabalhar no terreno com serviços de mediação interculturais voltados para a Regularização e acesso aos direitos fundamentais à saúde, à educação e ao emprego. Juntamente com os colegas da equipe pudemos demonstrar resultados tangíveis, evidenciando como o nosso trabalho supriu lacunas na comunicação entre imigrantes e instituições locais.

Ao longo do projeto e com o embasamento adquirido por meio de formações contínuas, pudemos aplicar técnicas de mediação para facilitar a interação entre migrantes e os órgãos públicos.

Através da utilização de linguagem mais precisa e simplificada, conseguimos efetivamente transmitir aos nossos interlocutores as informações oficiais necessárias para obter resultados concretos, como o acesso a documentos básicos que, anteriormente à nossa intervenção, não eram acessíveis devido à falta de compreensão das normas e procedimentos administrativos.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Durante o projeto, apesar do período pandêmico, empregamos estratégias de mediação que resultaram em um aumento de 40% na obtenção de documentos fundamentais pelos migrantes que procuraram nossa assistência. Além disso, foi possível notar uma redução de 30% no tempo médio de resolução de questões administrativas, indicando a eficácia das abordagens de mediação empregadas.

Nosso trabalho se mostrou importante na interpretação e aplicação das normas administrativas, resultando em um aumento na acessibilidade a serviços públicos por parte dos imigrantes atendidos pela equipe de mediadores interculturais.

Essa atuação não apenas facilitou o processo de integração dos envolvidos, mas também contribuiu para a eficiência do sistema administrativo ao eliminar barreiras linguísticas e culturais, permitindo um acesso mais equitativo e efetivo aos direitos e serviços oferecidos pelo Estado.

A confiança com que as atividades foram realizadas no terreno foi fortalecida não apenas com a experiência do dia a dia, mas sensivelmente devido à retaguarda de apoio institucional, nomeadamente, com a formação contínua oferecida pelos Técnicos do ACM e pelos professores e investigadores da RESMI.

Nesse sentido, a política de integração de imigrantes com a utilização da mediação intercultural como ferramenta, exige a criação de um plano de formação nacional para os técnicos envolvidos na integração de imigrantes e a promoção de iniciativas para sensibilizar a opinião pública sobre a importância da diversidade cultural e da interculturalidade. Tais medidas visam fortalecer as competências dos profissionais que lidam diariamente com essas questões.

A necessidade de um plano de formação nacional se justifica pela complexidade e sensibilidade dos desafios enfrentados na integração de imigrantes. Esse plano deve abranger uma ampla gama de tópicos, desde aspectos legais e administrativos até questões culturais e psicossociais. Capacitar os técnicos com conhecimentos especializados e atualizados nesse campo é essencial para garantir que possam oferecer um apoio eficaz e de qualidade aos imigrantes.

Além disso, a promoção de iniciativas para sensibilizar a opinião pública sobre a importância da diversidade cultural e da interculturalidade para criar uma sociedade mais inclusiva e harmoniosa. Isso envolve não apenas a conscientização sobre as diferentes culturas e tradições, mas também o desenvolvimento de competências na gestão da diversidade. Ao

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

educar e certificar profissionais em habilidades interculturais, podemos promover uma maior compreensão e aceitação da diversidade, reduzindo assim o preconceito e a discriminação.

Sendo de grande importância que as instituições, ONGs reconheçam a necessidade de melhorar e profissionalizar seus próprios serviços, garantindo que seus colaboradores estejam devidamente capacitados e certificados para lidar com as demandas específicas dos imigrantes.

A experiência de trabalhar como mediador intercultural, para além da narrativa em primeira pessoa, credencia-me a apresentar críticas ao processo de comunicação com as instituições responsáveis por receber, analisar e decidir sobre assuntos relacionados com a regularização do imigrante.

Assim, acreditamos que a promoção de um melhor nível de atendimento, que inclui agendamento, notificação e prestação de informação sobre os procedimentos administrativos individuais, é uma medida que deve ser trabalhada prioritariamente para garantir uma relação mais eficiente entre os imigrantes e os serviços de administração pública, como o AIMA em Portugal. No entanto, a demora no atendimento, especialmente evidente na linha de agendamento da AIMA, representa um obstáculo que afeta diretamente a vida dos imigrantes[199].

O tempo médio de espera para atendimento telefônico muitas vezes é longo, o que gera frustração e dificulta o acesso dos imigrantes aos serviços de que necessitam. Esta demora não apenas prejudica a experiência dos imigrantes, mas também impacta o trabalho das organizações não governamentais (ONGs) e dos mediadores interculturais que os apoiam. O atraso no atendimento não só compromete a eficácia do trabalho dessas organizações, mas também reduz sua capacidade de resposta global às necessidades dos imigrantes.

Diante desse cenário, surge a necessidade de explorar soluções inovadoras que possam melhorar o nível de atendimento oferecido aos imigrantes. Uma proposta interessante é a criação de um mecanismo que facilite uma relação mais próxima entre as associações de imigrantes/ONGs, mediadores interculturais e os serviços de atendimento da AIMA.

Na prática, poderia ser realizado por meio de conferência de interessados presencialmente ou com recurso à Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública

[199] O relatório I de julho de 2023, apresentado pela Provedoria de Justiça, analisou a monitorização da atividade e do processo de extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Os resultados revelaram uma série de desafios e lacunas na atuação do SEF, principalmente no que diz respeito à demora na conclusão dos processos administrativos e à falta de transparência nas informações prestadas aos requerentes. Fonte: https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat%C3%B3rio%20SEF072023.pdf (Consultado em 03/05/2024).

(iAP), nos termos fixados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2015, de 19 de junho[200] que permita um contato mais célere e eficaz entre as partes.

Essa iniciativa não apenas agilizaria o processo de agendamento e atendimento para os imigrantes, mas também promoveria uma comunicação mais direta e eficiente entre as organizações de apoio e os serviços governamentais. Ao trabalharem em conjunto, essas entidades podem identificar problemas comuns, propor soluções e garantir que as necessidades dos imigrantes sejam atendidas de forma mais efetiva.

Portanto, a criação de um mecanismo de comunicação mais eficiente entre as associações de imigrantes/ONGs, mediadores interculturais e os serviços de atendimento da AIMA é uma medida que pode contribuir para melhorar o nível de atendimento e agilizar os procedimentos administrativos para os imigrantes em Portugal. Essa colaboração próxima e eficaz é fundamental para garantir que os imigrantes recebam o apoio necessário para sua integração e regularização no país.

A experiência de atuar como mediador intercultural, durante a pandemia Covid19, permite apontar que implementação e monitorização do quadro normativo relativo ao acesso de imigrantes em situação documental irregular ao Serviço Nacional de Saúde (SNS)[201], juntamente com o Manual de Acolhimento no Sistema de Saúde de Cidadãos Estrangeiros, foram importantes medidas que garantiram um acesso justo e alargado aos cuidados de saúde por parte da população imigrante em Portugal.

No entanto, apesar das disposições legais estabelecidas, ainda existem lacunas na sua aplicação prática que afetam negativamente os imigrantes irregulares mais vulneráveis. Um exemplo disso é a falta de clarificação sobre como obter o comprovativo de situação de exclusão social ou carência econômica, requisito para acesso aos cuidados de saúde para estes grupos. Esta falta de informação e procedimentos claros resulta numa maior vulnerabilidade para os

[200] A Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2015, de 19 de junho, determina a adoção preferencial da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP) como meio de troca de informação estruturada entre os serviços e organismos da Administração direta e indireta do Estado. Além disso, estabelece que a Agência para a Modernização Administrativa I.P. (AMA, I.P.) é a entidade pública responsável por assegurar a operação, manutenção e evolução da iAP. A aprovação do Procedimento de Utilização da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública visa garantir a eficiência e a segurança no intercâmbio de informações entre os diferentes órgãos do Estado, promovendo uma maior integração e agilidade nos processos administrativos.

[201] O acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) é garantido para cidadãos estrangeiros que não possuam autorização de residência ou estejam em situação irregular perante a legislação de imigração vigente. No entanto, eles são responsáveis pelo pagamento das despesas médicas, com exceção de determinadas situações. Para beneficiar da isenção de pagamento, é necessário apresentar um documento emitido pela Junta de Freguesia da área de residência, atestando que estão a viver em Portugal há mais de noventa dias. Fonte: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1125&langId=pt&intPageId=4736 (Consultado em 03/05/2024).

imigrantes em situação irregular, prejudicando o seu processo de regularização e colocando em risco o seu direito básico à saúde.

É importante destacar que a exclusão social e a carência econômica colocam os indivíduos em situações de pobreza extrema, com consequências graves para a sua saúde e bem-estar. Muitos desses imigrantes passam a viver em condições precárias e enfrentam uma completa marginalização, sem qualquer apoio da Segurança Social. O acesso aos cuidados de saúde garante que estes cidadãos tenham acesso ao mais elementar dos direitos humanos.

Diante desse cenário, compete às autoridades adotarem medidas para assegurar a efetiva implementação das disposições legais, garantindo que os imigrantes em situação irregular tenham acesso adequado aos cuidados de saúde, independentemente da sua condição econômica ou social. Isso não só promoverá a saúde e o bem-estar dessa população vulnerável, mas também contribuirá para a construção de uma sociedade mais inclusiva e justa.

Apesar da dificuldade de comunicação com as entidades responsáveis pela regularização do imigrante, também é enfrentada no terreno como mediador. Testemunhamos o esforço do Estado português em criar medidas visando a agilização dos procedimentos administrativos, com o objetivo de regularizar a situação documental dos imigrantes em Portugal.

O empenho do Governo representa um avanço no processo de integração desses indivíduos na sociedade portuguesa. Porém, é necessário reconhecer que, apesar dos esforços empreendidos, ainda persistem desafios que impactam a eficácia dessas medidas.

A demora na conclusão dos procedimentos administrativos de regularização do imigrante por parte da AIMA e a falta de clareza nas informações prestadas aos requerentes são questões que continuam a prejudicar os imigrantes.

A falta de resposta a pedidos de autorização de residência, bem como a frequente suspensão de procedimentos administrativos ao abrigo do artigo 38º do CPA[202] por períodos indeterminados, são fatores que agravam a situação. É especialmente preocupante o fato de que, muitas vezes, os requerentes não recebem informações detalhadas sobre o andamento das diligências em curso, o que contribui para aumentar a incerteza e a vulnerabilidade daqueles que buscam regularizar sua situação no país.

[202] Artigo 38º do CPA, trata das questões prejudiciais e da suspensão do processo administrativo quando a decisão final depender de questão que tenha de constituir objeto de procedimento próprio ou específico ou que seja da competência de outro órgão administrativo ou dos tribunais . Este artigo estabelece que, sempre que um processo administrativo dependa da resolução de uma questão prejudicial que deva ser apreciada por outra entidade administrativa ou por tribunal, os prazos para a prática de quaisquer atos subsequentes são suspensos até que essa questão seja resolvida.

Nesse contexto, os mediadores interculturais têm a sua relevância acrescida, pois colaboram na facilitação da comunicação entre os imigrantes e as autoridades responsáveis pelos procedimentos administrativos. Esses profissionais capacitados podem ajudar a superar as barreiras linguísticas e culturais, garantindo que os imigrantes entendam seus direitos e obrigações e possam expressar suas necessidades de forma adequada.

Ao valorizar os serviços dos mediadores interculturais, é possível promover uma abordagem mais inclusiva e eficaz na integração dos imigrantes em Portugal. Esses profissionais não apenas facilitam a comunicação, mas também promovem a compreensão mútua e contribuem para a construção de uma sociedade mais coesa e solidária.

Assim, a implementação de medidas para agilizar os procedimentos administrativos é um passo importante no processo de integração dos imigrantes em Portugal. No entanto, é essencial reconhecer a importância dos mediadores interculturais como aliados fundamentais nesse processo, garantindo que os direitos dos imigrantes sejam respeitados e que eles tenham acesso aos serviços e recursos necessários para uma integração bem-sucedida.

Outro aspecto que entendemos ser relevante é o desafio diante das limitações do mercado de trabalho, especialmente no que diz respeito às ofertas para imigrantes, é fundamental implementar medidas que incentivem e facilitem o acesso e o exercício de atividades econômicas no país.

Nesse contexto, as políticas de responsabilidade social das empresas representam um importante meio de proporcionar oportunidades de desenvolvimento econômico para os migrantes. De igual modo incentivar a capacitação dos imigrantes empreendedores como meio de promover sua autonomia e realizar seus projetos de negócio.

Em resposta a essa necessidade, os mediadores interculturais, através das instituições que trabalham com imigrantes, são capazes de identificar e sinalizar imigrantes trabalhadores qualificados e empreendedores, além de divulgar informações sobre os incentivos disponíveis para o trabalhador e para o empreendedor imigrante.

Essa abordagem não apenas fortalece a inclusão econômica dos imigrantes, mas também contribui para o crescimento econômico e a diversificação do tecido empresarial em Portugal. Ao fornecer apoio e orientação para que os imigrantes desenvolvam seus próprios negócios, as empresas e organizações sociais podem criar um ambiente mais inclusivo e dinâmico, onde talentos diversos são valorizados e oportunidades são ampliadas para todos.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Portanto, investir na seleção, formação, capacitação de mediadores interculturais e na disseminação das ferramentas da mediação intercultural não é apenas uma medida de responsabilidade social, mas também uma estratégia inteligente para promover o desenvolvimento econômico e a coesão social em Portugal. A colaboração entre entidades públicas, privadas e do terceiro setor é essencial para garantir o sucesso desses esforços e criar uma sociedade mais justa e inclusiva para todos os cidadãos, independentemente de sua origem ou status migratório.

Porém, confrontamos a realidade de que o projeto não teria continuidade devido à dependência de financiamento europeu. Apesar dos investimentos em formação e salários para os mediadores, a continuidade não foi viável. Isso nos confrontou com a política pública imigratória do Estado Português, abrindo um vasto campo de investigação e experiência profissional. Este contexto também possibilitou a oportunidade de contribuir com sugestões no âmbito desta tese, algo que buscarei realizar no encerramento deste trabalho.

5.2.8.1 Reflexões finais da experiência como Mediador Intercultural

Em jeito de conclusão, pode-se afirmar com orgulho o impacto positivo, "mesmo que seja uma gota no oceano", do trabalho da EMMI de Braga, nomeadamente junto à comunidade imigrante.

No início do projeto, não se fazia ideia do resultado que o trabalho de mediação podia ter nas vidas das pessoas e na comunidade local. Desde contatos com representações diplomáticas, direções de agrupamentos escolares, gabinetes de advogados, instituições públicas centrais e locais (Segurança Social, SEF, Finanças, Centros de Saúde, Juntas de Freguesias, Câmara Municipal), a EMMI foi-se apercebendo da existência de um horizonte mais alargado no trabalho de mediação intercultural capaz de atenuar as dificuldades naturais impostas pela iniciativa de recomeçar a vida num outro país diferente do seu local de origem.

Os resultados alcançados, combinados com os *feedbacks* positivos dos imigrantes, levaram à EMMI uma solicitação constante de instituições e projetos sociais que atuam em prol da integração dos imigrantes, refugiados e da inclusão das comunidades locais de etnia cigana.

Muitas das situações atendidas e acompanhadas pelos mediadores interculturais acabaram por resultar num pequeno alívio ao sistema judiciário. Cabe igualmente salientar o impacto das atividades comunitárias de promoção do conhecimento mútuo e interação entre culturas diversas.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CONCLUSÃO

O estudo acadêmico que envolve os meios alternativos de resolução de conflitos, especialmente a mediação, não é nada novo, assim como também não é de hoje que as sociedades percorrem caminhos anteriores ao da história presente, fazendo ressurgir antigos dogmas e velhas convicções.

Visto que o recurso às técnicas de mediação provém das primeiras civilizações, recebendo agora, em pleno século XXI, das sociedades modernas, um revigoramento motivado pela saturação do sistema tradicional de resolução de litígios, entenda-se tribunais judiciais, que numa perspectiva global veio aumentando desordenadamente a quantidade de litígios em trânsito nos tribunais, muito em razão da evolução social, econômica e tecnológica das sociedades.

O entusiasmo que reveste o debate sobre a mediação é surpreendente, materializada sob a forma de escritos científicos sobre este tema, o que é digno de elogios, muito embora acreditemos que tais manifestações devem ser acompanhadas de bom senso. Principalmente, quanto a sua aplicabilidade e no incentivo à cultura do diálogo racional sendo este a principal ferramenta de resolução dos problemas entre seres humanos e entre o cidadão e a Administração Pública.

A mediação, assim como os outros meios de resolução alternativa de conflitos, surge como pacificadores de litígios, sem recurso aos tribunais, dispensando custos com instalações, funcionários e mandatários, diminuindo o desgaste das próprias partes num processo judicial penoso e duradouro.

Do presente estudo ousamos em defender que a mediação, de fato, constitui-se como um meio seguro e eficaz para a resolução de litígios, vez que diligência e modifica o litígio, aproximando as partes em torno de um objetivo comum – a obtenção de uma solução na forma de acordo – que não apenas resolva o que os confrontam, mas também que os aproximem, sendo estes as partes (mediados), que assistidos por um terceiro sem poder decisório, o mediador,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

serão os protagonistas em construir a melhor solução que resolverá o seu litígio. Motivados por técnicas menos beligerantes e que valorizam a cultura do consenso através da mediação.

É neste cenário e em jeito de conclusão que apresentamos considerações sobre a mediação ser um meio de efetivação do acesso à justiça e à democracia participativa.

Sobre o mito da mediação ser a solução para o elevado número de processos em tribunais. Obviamente que ninguém faz acordo com o propósito de reduzir a sobrecarga do Judiciário, pois isto é uma consequência natural, mas o argumento da celeridade na composição do litígio tem relevância para os demandantes.

Trabalhar a mediação como ferramenta preventiva de conflitos, seja através de aconselhamento ou de (in)formações, requer especial apoio dos profissionais de Direito. A formação tradicional dos advogados e demais profissionais da área jurídica é extremamente demandista e "beligerante", muito vincada na cultura do perde-ganha.

A mudança de cultura jurídica é de extrema importância para reforçar o protagonismo de pacificadores sociais desempenhado pelos tribunais. Nesta perspectiva, o incentivo da implementação de mecanismos de *Alternative Dispute Resolution* (ADR) ou Resolução Alternativa de Litígio - RAL é uma forma, entre outras possíveis, de aliviar a pressão sobre o sistema judicial, tornando-o mais operativo.

Ademais, é na menor formalidade processual e no acordo voluntário das partes que consiste boa parte da mais-valia da RAL. Celeridade, informalidade, menor custo, consideração dos interesses e dos sentimentos das partes e procura de uma solução em que todos os lados ganham são características particularmente adequadas à resolução de certos litígios, (familiares, laborais, de consumo, ambientais, comerciais, interculturais, de vizinhança e de condomínios), onde existe uma forte presença da componente de bem-estar pessoal ou comunitário.

Esta componente está quase sempre associada a uma rede de relações humanas de extrema complexidade ou de grande proximidade que habitualmente se pretende preservar, o que nem sempre é possível no quadro de uma demanda judicial que tem por base um processo de natureza adversarial e onde a decisão é, em regra, do tipo soma-zero, ou seja, apenas um lado sai vencedor.

É sabido que existem entre diversos espaços sociais de conflito, movimentos de sinal contrário (formalização/informalização, desjudicialização/judicialização) que reforçam a ideia de complementaridade e continuidade entre meios adjudicatórios e não adjudicatórios.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Sublinha-se que a decisão judicial, transitada em julgado, põe fim à demanda, mas nem sempre restabelece as relações humanas degeneradas do conflito específico.

Sabe-se que a mudança de cultura jurídica leva tempo, sendo necessário um trabalho concertado nas Escolas de Direito com a introdução ao estudo da RAL, com o propósito de preparar os futuros e atuais profissionais do Direito a utilizarem as técnicas sempre que possível, bem como um trabalho de (in)formação às partes em Tribunal sobre o que são os meios de resolução alternativos de litígios.

Em que as partes não são obrigadas a acordarem, mas devem conhecer o processo de autocomposição acompanhadas de seus advogados. O consenso das partes, auxiliado por advogados, mediadores/conciliadores, por certo é o melhor caminho, tanto para evitar a lentidão do Poder Judiciário, como para resolver o litígio com a garantia efetiva do acesso à justiça.

Acreditamos que este é também o espírito que deve orientar a resolução dos problemas de integração na sociedade de acolhimento experimentados pelos migrantes. A necessidade de respostas céleres e adequadas ao tipo de litígio que está na base das etapas de legalização e empregabilidade que um cidadão nacional de países terceiros pode passar.

Crê-se que com sucesso, por processos de mediação conduzidos por profissionais devidamente preparados e implementados por entidades públicas e privadas, agindo individualmente ou em co-mediação, mas sempre sujeitas ao mesmo rigor e controle técnico.

Sobre a mediação intercultural ser uma ferramenta de acesso aos direitos fundamentais. Restou evidente ser um relevante suporte ao Poder Judiciário, na medida que bem empregado, através de mediadores interculturais "profissionais", é possível colmatar as deficiências de comunicação entre as instituições locais e imigrantes. Seja numa postura preventiva de conflito seja por meio da mediação extrajudicial, quando o conflito já esteja instalado.

Com amostras de casos práticos, evidenciou-se o papel da mediação intercultural como sendo uma ferramenta efetiva visando o bem estar social, através do auxílio na integração do migrante junto à comunidade de acolhimento.

Seja através do trabalho no terreno de modo presencial, seja através da mediação online, há evidente campo de trabalho para que a mediação intercultural venha contribuir para o desenvolvimento econômico e preenchimento de vazios demográficos.

Para tanto, é necessário que a atividade tenha sustentabilidade e não se resuma em projetos de curta duração a depender de financiamento de fundos comunitários.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Neste momento conclusivo que este estudo representa, possivelmente com algum ineditismo no âmbito do Direito Administrativo, ao investigar a mediação intercultural no contexto dos serviços públicos para imigrantes na Espanha e Portugal.

Sublinhamos que o trabalho buscou oferecer um contributo substancial, com algumas pistas para futuras investigações acadêmicas ou práticas no campo da mediação. É essencial despertar para um contexto que se revela cada vez mais desafiador e complexo, exigindo atenção especializada e abordagens culturalmente sensíveis para o acesso efetivo aos direitos fundamentais.

Os resultados e conclusões obtidos nesta pesquisa destacam a importância crescente da desburocratização dos serviços públicos, especialmente no âmbito da mediação intercultural, para garantir a justiça e o acesso equitativo aos direitos fundamentais por parte da população imigrante. Todavia, é fundamental frisar que este estudo é um ponto de partida, e novas investigações devem expandir e aprofundar as análises apresentadas aqui, especialmente ao debruçar-se nas necessidades de alojamento, saúde, educação e empregabilidade da comunidade imigrante.

Portanto, é imprescindível que futuros trabalhos sejam direcionados para compreender detalhadamente as especificidades da mediação intercultural, a fim de contribuir para políticas públicas mais eficazes e práticas profissionais culturalmente competentes.

A meta global e, ao mesmo tempo, a necessidade local, regional e nacional de investigações nessa área, frise-se, torna-se imperativa para que as questões identificadas e as soluções propostas neste estudo não sejam negligenciadas no futuro. O propósito último é garantir a criação de estratégias e intervenções duradouras que possam se adaptar e evoluir conforme as necessidades mutáveis da sociedade multicultural em que vivemos.

Assim, após percorrer este caminho da investigação, fica evidente que a mediação de conflitos, especialmente quando executada no âmbito comunitário de forma extrajudicial, tem uma função relevante na humanização do acesso à justiça para os participantes envolvidos nesse processo, principalmente em contextos imigratório, de vizinhança e escolares. Esse processo exige uma abordagem minuciosa e atenta, considerando as diversas facetas que uma demanda pode apresentar.

No entanto, é importante perceber que reduzir a mediação de conflitos apenas como uma forma de aliviar a carga do Poder Judiciário é uma visão limitada desse método. A verdadeira essência da mediação está na conscientização do cidadão sobre a importância da autonomia na

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

resolução de conflitos e na cooperação com os indivíduos com quem compartilha sua convivência, buscando assim promover a paz no ambiente em que estão inseridos.

O papel fundamental do mediador multiparcial, na mediação intercultural, é não apenas oferecer um tratamento diferenciado e adequado às pessoas em conflito, mas também garantir a eficácia do procedimento. Embora sua prática não possa sempre transformar a situação em si, ela pode estabelecer o equilíbrio de interesses, promover o empoderamento e a autonomização dos envolvidos, estimulando-os a se tornarem cidadãos mais ativos e, sobretudo, restaurar o diálogo nas relações, algo que é frequentemente mencionado, mas raramente vivenciado.

Durante o trabalho de investigação, através de revisão bibliográfica sobre o acesso à justiça e suas perspectivas, assim como a relação dos métodos consensuais de gestão de controvérsias com o movimento de "desjudicialização", somadas a análise abrangente da legislação atual relevante para o tema foi essencial para as conclusões que aqui chegamos.

Nesse sentido, destacamos que as inúmeras alterações às leis nacionais de imigração na Espanha e em Portugal sinalizam oportunidades de superar desafios importantes na aplicação dos meios consensuais tanto para a mediação judicial, quanto para a mediação extrajudicial devido à sua natureza informal e simples.

Por meio da prática da mediação extrajudicial, especialmente com a postura multiparcial do mediador, é possível perceber como esse processo promove um acesso mais humano à justiça, sensível às diferenças naturais e culturais das pessoas que vivem em sociedade.

A experiência do projeto Mediação Intercultural para a Integração de Migrantes sem documentos em Barcelona (Espanha) e projeto Mediadores Municipais e Interculturais em (Braga) Portugal são exemplos de mediação extrajudicial no âmbito do Direito Administrativo, pelo envolvimento de Instituições Públicas Locais, que bem concebidos como projetos, constituído por mediadores devidamente formados, com habilidades necessárias para lidar com os conflitos e com retaguarda institucional, são capazes de produzir bons resultados.

Portanto, é evidente que o mediador orientado pela multiparcialidade, atuando na mediação intercultural, desempenha um papel transformador na sociedade, conscientizando os participantes sobre a própria atuação na gestão de controvérsias e proporcionando um acesso à justiça centrado nas necessidades humanas e nas diferenças individuais.

Sendo relevante que esta atividade esteja presente nos meios sociais, nomeadamente no meio acadêmico e em diversas áreas jurídicas, promovendo uma nova realidade que se adapta

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

às mudanças sociais. Mais empatia entre as pessoas é primordial para construir sociedades mais justas e pacíficas - é um clamor do mundo atual.

Na sequência, serão apresentados os diversos elementos que foram analisados ao longo desta pesquisa, com o intuito de apresentar possíveis abordagens para considerar a migração internacional e seu diálogo com a mediação intercultural dentro do contexto jurídico.

A ênfase na experiência de Espanha e Portugal deve-se às políticas públicas realizadas com o emprego da mediação intercultural, tendo um terreno fértil para analisar as aplicações diante dos regimes jurídicos Espanhol e Português, nomeadamente os diplomas nacionais referentes à normatização da mediação e de estrangeiros do Real Decreto-Ley n.º 5/2012, de 6 de Julho de 2012 e implementação da Lei n° 23/2007, de 04 de julho e Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro na Espanha e Lei 29/2013, de 19 de abril e Lei n.º 23/2007, de 04 de julho em Portugal.

Neste sentido, existe um ambiente propício para debater práticas bem-sucedidas que contribuam para uma maior integração cultural, social e efetivação dos direitos dos migrantes em ambos os países.

Esta pesquisa se fundamentou na mediação intercultural como uma prática que possibilita uma interação mais eficaz e, consequentemente, contribui para a desconstrução de estereótipos, a aproximação cultural e o processo de interpretação e reinterpretação das normas legais, decorrente do encontro entre diferentes sistemas jurídicos. Isso permite às partes uma melhor compreensão desses sistemas e, por conseguinte, a implementação e adoção de medidas que promovam uma convivência e harmonização social mais eficazes.

A pesquisa girou em torno da evidenciação dos elementos históricos da migração internacional no mundo, com um foco particular na Europa, especialmente na Espanha e em Portugal, e uma reflexão sobre o papel dos Estados nesse processo. Além disso, buscou-se compreender as diferentes dimensões e teorias relevantes para a interpretação do fenômeno migratório, assim como os recursos disponíveis para os imigrantes no processo de sobrevivência, tanto material quanto simbolicamente, na busca por uma vida melhor.

O ponto de partida para esta tese foi analisar a mediação no contexto intercultural e sua efetiva na relação entre a imigração e país de acolhimento, a partir de um contexto histórico e analisando as mudanças jurídicas, sociais e políticas. Uma questão relevante diz respeito à especificidade das novas migrações no contexto social, vinculada ao uso de novas ferramentas de comunicação proporcionadas pela tecnologia, que permitem ao imigrante manter laços sociais intensos com sua família no país de origem.

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

Constatou-se que o movimento dos imigrantes pode ser interpretado como uma fuga para alguns, enquanto para outros representa a esperança de encontrar um novo começo. Em todas as situações, a imigração é um processo marcado por renúncias ao que foi construído para se aventurar em novas possibilidades.

Sendo relevante destacar que a imigração afeta a vida de todos os envolvidos: o imigrante, que aprende a ampliar sua visão de mundo, e o país de acolhimento, que passa a enxergar o imigrante sob novos aspectos da vida.

Outro ponto relevante diz respeito às dificuldades ampliadas e às interações sociais que o imigrante enfrenta ao entrar em um novo contexto social. Atualmente, com a ampliação das ferramentas de participação social, o imigrante encontra um ambiente mais propício para se organizar, evidenciado pelo aumento da formação de associações de imigrantes nos países de acolhimento. A pesquisa também se embasou nos diversos diplomas nacionais e internacionais relacionados à Política Migratória, com foco nas medidas adotadas por Espanha e Portugal.

A investigação sobre as questões relacionadas à migração internacional e seu impacto no direito seguiu uma metodologia voltada a buscar respostas à hipótese de que a Mediação (Intercultural) é ou pode ser utilizada como um instrumento de acesso aos direitos fundamentais na relação entre imigrantes e Administração Pública na Espanha e em Portugal.

Identificaram-se os elementos utilizados pelas normativas e instituições na concepção e reinterpretação dos direitos, mas também as fragilidades encontradas no terreno durante o trabalho de mediador intercultural.

Buscou-se compreender a práxis da simplificação de procedimentos administrativos no âmbito da imigração, utilizando a mediação intercultural como ferramenta potencializadora de um ambiente mais favorável ao diálogo, no qual sujeitos e instituições públicas e sociais repensem sua lógica de convívio social e engendram novas possibilidades.

As pegadas da constante inquietude social são evidenciadas em situações cotidianas, aparentemente comuns, mas que transformam o tecido social, no caminhar da investigação buscamos.

Compreender a trajetória histórica da mediação, torna ainda mais evidente o seu papel como uma ponte entre culturas, um instrumento capaz de integrar diferentes sistemas jurídicos e, ao mesmo tempo, um reflexo das necessidades e valores compartilhados pela humanidade.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Esse entendimento não só nos enriquece com conhecimento, mas nos desafia a promover a mediação como uma prática intrinsecamente ligada à construção de uma sociedade mais pacífica e cooperativa.

A mediação, apesar de suas muitas vantagens, enfrenta uma série de obstáculos significativos. Um dos principais desafios reside na falta de uma legislação específica para a mediação administrativa, aliada à escassez de divulgação e conhecimento acadêmico sobre o processo. Além disso, é crucial abordar a questão da desconfiança e da falta de estímulo à prática da mediação, fatores que tendem a afastar potenciais usuários.

Outro ponto de preocupação é a possibilidade de desequilíbrio entre as partes, juntamente com a manipulação sutil e a utilização da mediação como mera formalidade em certos casos, onde se torna um expediente dilatório para evitar a resolução efetiva do conflito. Esses desafios requerem uma abordagem abrangente, que vá além da simples promoção da mediação.

Diante desse cenário, é fundamental implementar estratégias abrangentes de divulgação e promoção da mediação, visando sensibilizar e engajar diversos públicos sobre os benefícios e a importância desse método de resolução de conflitos. Essas ações devem ser complementadas por iniciativas que abordam diretamente as lacunas legais e culturais que atualmente impedem o pleno aproveitamento da mediação como uma ferramenta eficaz na gestão de conflitos.

Evidenciou-se que a Resolução de Litígios em Linha (RLL) ou Online Dispute Resolution (ODR) representa um avanço importante na busca por mecanismos eficazes e ágeis de solução de conflitos na era digital. A mediação online, em particular, tem se destacado como uma ferramenta valiosa na resolução de litígios consumeristas, possibilitando a aproximação das partes em um ambiente virtual. No contexto pandêmico, as restrições logísticas e a necessidade de distanciamento físico impulsionaram a adoção mais ampla da mediação online. No entanto, é imprescindível desenvolver estratégias para superar as limitações percebidas, garantindo a confiabilidade e eficácia desse método de resolução de conflitos, nomeadamente em situações ou serviços que estejam relacionados com as instituições públicas.

O advento da transformação digital na Administração Pública, impulsionado pela estratégia da União Europeia, representa uma oportunidade inestimável para melhorar a prestação de serviços, garantir a igualdade de acesso à justiça e promover a inclusão digital. A interoperabilidade administrativa, embora promissora, ainda enfrenta desafios na aplicação prática, especialmente quando se trata da mediação eletrônica.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Para avançar nesse cenário, sugere-se uma revisão e ampliação da legislação existente, especialmente em relação à mediação administrativa eletrônica. A criação de uma estrutura legal adequada, capaz de abordar as especificidades e desafios deste novo campo, é imperativa para o progresso da mediação eletrônica na Europa.

Constatou-se que a relação jurídico-administrativa no contexto das migrações é um campo vasto e complexo que exige um procedimento adequado e justo para garantir os direitos dos imigrantes. A falta de um procedimento ou sua inadequação é um obstáculo relevante ao exercício dos direitos de imigração. Portanto, é fundamental que o procedimento seja justo, incluindo a garantia do contraditório, a celeridade quando necessário, e a devida representação legal ou tradução.

Nesse sentido, o esforço no contínuo aprimoramento legislativo e na relação jurídico-administrativa no contexto das migrações, visa garantir o acesso aos direitos fundamentais, permitindo que os estrangeiros sejam tratados com respeito à sua dignidade humana.

Em contrapartida revela-se a importância de reconhecer a contribuição dos imigrantes para o desenvolvimento econômico dos países de acolhimento. Pois, eles representam uma parte significativa da força de trabalho em setores essenciais como saúde, transporte, agricultura e serviços.

Ademais, é imperativo desenvolver mecanismos de proteção desses trabalhadores, nomeadamente as mulheres migrantes, contra a exploração, a discriminação de gênero e a falta de segurança no emprego. Nesse sentido, o processo de regularização e a oferta de trabalhos dignos, possibilitam que os imigrantes cumpram com os deveres sociais e evitam que sejam vítimas de exploração laboral.

A investigação constatou que tanto na Espanha como em Portugal, existem Programas de regularização dos trabalhadores migrantes, muitos destes promovidos por Instituições Sociais Locais. Esses programas são responsáveis pela redução dos índices de economia informal, aumentam as contribuições fiscais e previdenciárias e oferecem dados fidedignos utilizados para desenvolver políticas e programas de governos voltados para a migração.

A adoção da mediação como uma alternativa eficiente de resolução de litígios, conforme a Diretiva 2008/52/CE, permitiu aos Estados-Membros não apenas empregar a mediação em disputas transfronteiriças, mas também integrar suas disposições em processos internos de mediação.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A transposição da Diretiva "Mediação" para os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros trouxe avanços, mas propõe grandes desafios. As discrepâncias culturais e a falta de uma cultura de mediação em alguns países da UE impediram um alcance mais expressivo da mediação, com taxas de utilização ainda baixas em muitos sistemas judiciais europeus.

Os regimes jurídicos espanhol e português refletem a crescente importância da mediação em várias âmbitos do direito. No contexto espanhol, a mediação é comum no direito do trabalho e, cada vez mais, no direito de família, com estruturas estabelecidas para facilitar esse processo. As Comunidades Autônomas desempenham um relevante papel, com o fortalecimento da mediação, oferecendo serviços de mediação e apoiando iniciativas locais.

No âmbito do direito penal espanhol, especialmente em casos de violência doméstica, a mediação ainda enfrenta restrições legais e dificuldades na sua aplicação. Ainda assim, há um crescente apoio para considerar a mediação como um instrumento valioso na resolução de conflitos criminais. No entanto, a aplicação da mediação no âmbito administrativo na Espanha permanece desafiadora. A legislação atual, como a Lei 29/1998, não contempla expressamente os métodos alternativos consensuais no âmbito administrativo, criando lacunas que dificultam sua implementação. Embora não proíba explicitamente seu uso, a ausência de diretrizes claras limita seu potencial.

Os estudos sobre mediação no Direito Administrativo Espanhol destacam a necessidade de implementar procedimentos alternativos de resolução de litígios específicos do direito público. Na análise de Macho (2023), é possível recorrer à mediação de procedimentos administrativos, por exemplo, em matérias relacionadas ao meio ambiente dentro do arcabouço legal atualmente existente.

Nesse sentido, evidenciamos a necessidade de um estudo mais direcionado, com a possibilidade de incorporar expressamente a mediação intercultural no âmbito administrativo, cabendo efetuar uma análise de lacunas legislativas e de propor emendas ou novos diplomas legais que viabilizem a aplicação da interculturalidade no domínio administrativo.

As informações e formações disponíveis sobre procedimentos de mediação na Espanha evidenciam a importância da qualificação dos mediadores, bem como a necessidade de regulamentação mais clara e abrangente. A inclusão da mediação como parte do acesso à justiça gratuita, em determinadas circunstâncias, destaca seu potencial como um meio eficaz de resolução de conflitos para os cidadãos.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

A mediação intercultural no âmbito administrativo não deve ser apenas vista como uma alternativa de enfrentamento de conflitos, mas sim como um instrumento para garantir a equidade das decisões administrativas e fomentar a participação cidadã. Seu papel vai além da simples resolução de disputas, sendo fundamental para a construção de uma administração justa e eficiente. Nesse sentido, é importante o seu emprego na construção de sistemas simplificados e em rede entre as instituições locais que trabalham com a migração.

Facilidade de acesso e de entendimento, com ferramentas capazes de favorecer a comunicação entre o imigrante e o agente público, nomeadamente, no decurso de um processo administrativo em que o sujeito possa vir a utilizar o seu direito de audiência prévia.

No contexto das migrações e a mediação no âmbito administrativo espanhol evidenciam a complexidade dos processos legais e sociais envolvidos na proteção internacional. Embora as estruturas legais ofereçam diretrizes sólidas, existem desafios significativos na prática, desde a documentação necessária até a avaliação da credibilidade dos relatos apresentados pelos requerentes.

Além disso, a dinâmica da contratação de trabalhadores estrangeiros na agricultura espanhola, por exemplo, reflete não apenas uma necessidade econômica, mas também questões éticas e humanitárias a serem debatidas e superadas. A migração circular, embora ofereça oportunidades de trabalho, também apresenta obstáculos para a estabilidade e integração desses trabalhadores na sociedade espanhola.

Comparativamente com Portugal, a análise da Lei n.º 29/2013 e seus princípios fundamentais revelou a importância da mediação como ferramenta de resolução alternativa de litígios em Portugal. Identificou-se a ênfase nos princípios da voluntariedade, confidencialidade, imparcialidade e independência configurando a base para a prática efetiva da mediação e garantindo a proteção dos interesses das partes envolvidas.

De igual modo, durante o estudo da mediação em Portugal, evidenciou-se a aplicação da mediação em diversos âmbitos - civil, familiar, laboral e penal – o que demonstra sua versatilidade e eficácia na resolução de conflitos em variados contextos. Ademais, identificou-se áreas de potencial desenvolvimento e pesquisa, como a expansão da mediação para outros campos emergentes, como a mediação internacional, comunitária, familiar transfronteiriça, desportiva e na saúde.

Os estudos e reflexões sobre a mediação administrativa em Portugal delinearam que existe um caminho promissor para a resolução de litígios jurídico-administrativos. A constatação de

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

que a prevenção se destaca como a melhor resposta para os conflitos administrativos ganha ainda mais relevância nos dias atuais. Contudo, a investigação encontrou também os desafios: desde a delimitação do escopo da medialidade até à consideração do interesse público, equidade entre as partes e transparência administrativa.

Evidenciou-se a colaboração entre instituições de ensino superior, associações de mediação e entidades governamentais a desempenharem ações na promoção de uma cultura de mediação intercultural no país, resultando em uma abordagem mais eficaz para lidar com litígios jurídico-administrativos.

A legislação migratória de Portugal, promulgada pela Lei n.º 23/2007, reflete a tentativa do governo português de equilibrar o controle migratório com a necessidade de atrair imigrantes para o país. O fluxo migratório intenso tem resultado em alterações constantes nesta legislação e tem criado um desafio complexo tanto para o extinto Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), como para a atual Agência de Integração, Migração e Asilo (AIMA) e, por consequência, para os próprios imigrantes.

Constatou-se que o esforço do governo português em equilibrar o controle migratório com a atração de imigrantes, tem se tornado ainda mais desafiador devido às dificuldades linguísticas e de interpretação da norma enfrentadas pelos imigrantes diante de frequentes mudanças regulatórias. Por outro lado, as atualizações na Lei de Estrangeiros buscam reduzir procedimentos burocráticos para a entrada e para a permanência de imigrantes, simplificando procedimentos e criando novas categorias de vistos de entrada e permanência no país.

A Investigação levou a perceber que a simplificação de procedimentos também produz um volume representativo de processos de regularização e, consequentemente, uma demanda maior por serviços públicos. A desinformação e a lentidão dos órgãos públicos em dar respostas aos pedidos de legalização têm colocado os imigrantes em situações de vulnerabilidade, aumentando a dependência de apoios sociais e a dificuldade de acesso a serviços essenciais.

Com o objetivo de assegurar a proteção dos direitos fundamentais dos imigrantes, cabe reforçar os estudos de aprimoramento e simplificação dos procedimentos administrativos, complementados com o exame dos impactos das migrações no desenvolvimento econômico e social e propor medidas para promover uma migração segura, ordenada e regular.

Neste cenário, a aplicação da mediação intercultural emerge como uma solução promissora para superar os desafios enfrentados pelos imigrantes em sua integração e acesso aos serviços públicos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Com o estudo pontual e vivência da prática da mediação intercultural identificou-se relevantes avanços: I- facilitação da comunicação e redução de conflitos com estabelecimento de canais eficientes de comunicação entre imigrantes e autoridades, superando barreiras linguísticas e culturais; II - intervenção em prevenção de conflitos e em conflitos já existentes, evitando mal-entendidos decorrentes de diferenças culturais; III - empoderamento da comunidade imigrante - capacitação e autonomia dos imigrantes ao envolver mediadores interculturais, permitindo uma compreensão mais clara de seus direitos e deveres.

A pesquisa apontou para a necessidade de capacitação adequada dos mediadores interculturais para compreender os sistemas administrativos e nuances culturais. Bem como, o reconhecimento oficial da mediação intercultural pelas instituições governamentais, alocando recursos e espaço para sua implementação; sensibilização contínua sobre os benefícios da mediação intercultural entre a comunidade e as instituições para sua efetivação.

A desburocratização por meio da mediação intercultural representa uma abordagem inovadora para promover a integração dos imigrantes em Portugal. A colaboração entre governos, mediadores interculturais e a comunidade pode vir assegurar o êxito dessa estratégia.

Ao adotar a mediação intercultural, Espanha e Portugal podem contribuir para avanço em direção a uma sociedade mais inclusiva e eficiente, promovendo a integração e equidade para todos os cidadãos, independentemente de sua origem cultural.

Sobre o estudo das práticas de mediação intercultural revelaram ser um instrumento relevante no processo de integração de comunidades imigrantes. Através da aplicação de técnicas como a escuta ativa, empatia e da informalidade entre os participantes, resultam no estímulo a facilitação da comunicação entre culturas distintas a prevenção e resolução de disputas antes que escalonem para níveis prejudiciais.

No entanto,existem desafios por serem ultrapassados, desde a ausência de uma definição uniforme das funções dos mediadores, de valorização profissional até a necessidade de garantir uma formação adequada e contínua para esses profissionais. A heterogeneidade na formação de mediadores e a falta de um modelo básico de formação evidenciam a necessidade de uma estrutura unificada para desenvolver competências uniformes.

As iniciativas na Espanha, como a descentralização do processo de mediação e programas locais de mediação, oferecem pistas valiosas para outros países enfrentando desafios semelhantes. A cooperação entre entidades públicas e privadas, juntamente com mediadores

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

interculturais, demonstrou ser essencial para construir pontes entre diferentes culturas e facilitar a integração.

As práticas de mediação intercultural representam uma resposta proativa e necessária para as crescentes demandas de serviços e integração de migrantes em Portugal. O modelo "One-Stop Shop" demonstrou ser um exemplo bem-sucedido, embora necessite de atualizações e adaptações para enfrentar a expansão das necessidades migratórias em diferentes localidades, especialmente em áreas onde esses serviços ainda não estão disponíveis.

A implementação de atendimento virtual complementar pode ser uma solução viável para áreas distantes dos centros urbanos, de igual modo a contratação de mediadores interculturais devidamente capacitados com contratos de trabalhos estáveis e com monitoramento contínuo de produtividade.

O desenvolvimento da mediação através do Policiamento Comunitário de Lisboa ilustra uma abordagem preventiva e participativa, reconhecendo a importância da cooperação entre a polícia e a comunidade para melhorar a segurança e o sentimento de segurança da população.

O exemplo de boas práticas RESMI, CUEMYC e PMMI refletem a importância do envolvimento do ensino superior e de mediadores interculturais para enfrentar os desafios da mediação intercultural. A necessidade de formação contínua dos mediadores para a eficácia dessas práticas, e políticas públicas devem ser delineadas para garantir a continuidade desses serviços, assegurando profissionais qualificados em mediação intercultural em nível local.

Reforça-se a necessidade de buscar o reconhecimento e a valorização dos profissionais de mediação intercultural, através de contratos de trabalho mais duradouros a fim de evitar descontinuidades na prestação do serviço. O monitoramento dos seus trabalhos, por entidade regulamentada, a fim de aprimorar os resultados na medida em que o número de atendimentos forem aumentando.

Portanto, devido a experiência adquirida no terreno, como mediador intercultural, fazendo parte da equipe de mediadores interculturais da Câmara de Braga. Possibilita-nos referir que o trabalho de mediador intercultural, diferentemente de outras profissões, é realizado sobre uma relação de confiança construída gradativamente à medida que o seu trabalho é conhecido pelos imigrantes e instituições públicas locais, estas responsáveis por aplicar as normas de acolhimento e integração ao imigrante.

Nesse sentido, nos parece relevante a continuidade da investigação sobre o quanto a implementação efetiva da mediação intercultural reduz a burocracia para imigrantes na Espanha

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

e em Portugal, mas também se é um modelo de referência para outros países que enfrentam desafios semelhantes na integração de comunidades imigrantes.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abreu, J. C. A., & Andrade, F. C. P. (2019). Da Interoperabilidade à Mediação Eletrónica. In Fonseca, I. C. M. *A mediação Administrativa: Contributos sobre as (Im)possibilidades* (pp. 325-343). Almedina.

Abreu, J. C. (2017). O Mercado Único Digital e o seu desígnio político-constitucional: o impacto da Agenda Eletrónica Europeia nas soluções de interoperabilidade. *UNIO –EU Law Journal*, 3(1), 130-150. https://revistas.uminho.pt/index.php/unio/article/view/324/335

ACM - Alto Comissariado para as Migrações. (2017). *Relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas – Programa de recolocação*. Alto Comissariado para as Migrações, I. P. https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b

ACNUR. (2011). *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado. De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf

Agenda Comum para a Integração - COM (2005). *Agenda Comum para a Integração - Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia*. Bruxelas. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Aleinikoff, A. (1990). Citizens, Aliens, Membership and the Constitution. *Constitutional Commentary*, 7, 9-34. https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2077&context=concomm

Allport, G. W., Clark, K., & Pettigrew, T. (1954). *The nature of prejudice*. Addison-Wesley Publishing Company.

Almeida, F. (2016). *O Poder de Resolução de Litígios entre regulados pelas autoridades Reguladoras Independentes – O Caso Particular da Mediação.* Coleção Biblioteca de investigação- II Trabalhos Científicos, Universidade Católica do Porto.

Almeida, H. N., Albuquerque, C. P., & Santos, C. C. (2012). *Dinâmicas processuais e estratégicas da mediação em contextos de conflito e de mudança social.* [Comunicação]. VIIIth International Conference of the World Mediation, Forum "Tiempo de mediación, Liderazgo y Accion para el Cambio", Valência. https://www.academia.edu/download/53398385/Dinamicas_Processuais_E_Estrategias_de_M.pdf

Almeida, M. A. (2015). Propósito da revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 2, 189-199.

Almeida, R. B, & Rodrigues Junior, W. E. (2008). *Direito Civil: Família*. Elsevier Editora.

Alves, J., Rodrigues, J., Barreto, R., Bundzyak, V., Dias, S., & Silva, A. M. C. (2020). Mediação Intercultural no Município de Braga: Reflexões sobre o Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais. In. *Mediação Intercultural: Formação, ação e reflexão* (pp. 163-176). Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. https://ebooks.uminho.pt/index.php/uminho/catalog/view/63/157/2234

Amado, J. (2017). *Manual de investigação Qualitativa em Educação*. (3ª Ed). Imprensa da Universidade de Coimbra.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Arango, J., Moya, D., Oliver, J., & Sánchez-Montijano, E. (2015). La inmigración en 2014: atonía y quietud internas en un contexto agitado. In *Flujos cambiantes, atonía institucional* (pp. 12-24). Anuario de la Inmigración en España 2014. CIDOB - Barcelona Centre for International Affairs. https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/312785/402870

Auerbach, J. S. (1983). *Justice without Law?* Oxford University.

Azevedo, A. G. (2004). Autocomposição e processos construtivos: uma breve análise de projetos-piloto de mediação forense e alguns de seus resultados. In Azevedo, A. G. (Org.). *Estudos de Arbitragem, Mediação e Negociação* (pp. 137-157). Editora Grupo de Pesquisa.

Bacellar, R. P. (2003). *Juizados Especiais: a nova mediação paraprocessual.* Editora Revista dos Tribunais.

Barbosa, A. A. (2007*)*. Composição da historiografia da mediação – instrumento para o direito de família contemporâneo. *Revista Direitos Culturais*, 2(3), 11-22. https://core.ac.uk/download/pdf/322640413.pdf

Barbosa, R. (1997). *Oração aos moços; edição popular anotada por Adriano da Gama Kury.* (5ª Ed.) Fundação Casa de Rui Barbosa.

Barona, C. E. (2018). Mediación en derecho administrativo. *Revista Jurídica Digital UANDES*, 65-79. https://doi.org/10.24822/rjduandes.0202.4

Barreto Jr, R. (2020). Mediação Intercultural: Instrumento de Acesso aos Direitos Fundamentais - Projeto De Mediadores Municipais e Interculturais. In Silva, E. G., Brito, P., Veiga, F. S., Gonçalves, R. M (Orgs.). *Análise crítica do direito Ibero-americano*. (pp. 162-169). https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7469315

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Barros, J. M. P. D. (2013). *Mediação Familiar: Diálogo Interdisciplinar*. [Tese de Doutoramento, Universidade Estadual Paulista]. Acervo Digital UNESP. http://repositorio.unesp.br/handle/11449/110725

Bathily, A., & D'Alessandro, I. (Eds.). (2020). Guia prático para a aplicação do modelo urbano de inclusão intercultural. Conselho da Europa. https://rm.coe.int/a-cidade-intercultural-passo-a-passo/16809e8efb

Bauman, Z. (1999). *Modernidade e ambivalência*. Zahar.

Bhabha, J. (2003). Children, Migration and International Norms. In Aleinikoff, T. A., & Chetail, V. (Eds.). *Migration and International Legal Norms* (pp. 203-223). T.M.C. Asser Press The Hague.

Blus, A. (2013). Beyond the Walls of Paper. Undocumented Migrants, The Border and Human Rights. *European Journal of Migration and Law*, 15, 413-414. http://dx.doi.org/10.1163/15718166-00002043

Bélanger, A., Christl, M., Conte, A., Mazza, J., & Narazani, E. (2020). *Projecting the net fiscal impact of immigration in the EU*. European Commission, Joint Research Centre. https://data.europa.eu/doi/10.2760/582639

Bobbio, N. (2007). *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Manole.

Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (2010). *Dicionário de política*. Editora UnB.

Boeles, P., Den Heijer, M., Lodder, G., & Wouters, K. (2014). *European Migration Law*. (2ªed). Intersentia.

Bonafé-Schmitt, J. P. (1992). *La médiation: une justice douce*. Syros Alternatives.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Bonafé-Schmitt, J. P. (2009). Mediação, conciliação, arbitragem: técnicas ou um novo modelo de regulação social. In Silva, A. M. C. & Moreira, M. A. (Orgs.). *Formação e Mediação Socioeducativa. Perspectivas teóricas e práticas* (pp. 15-40). Areal Editores.

Bonafé-Schmitt, J. P. (2012). Os modelos de mediação: modelos latinos e anglo-saxões de mediação. *Meritum*, 7 (2), 181-227. http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/1601

Boyron, S. (2006). The Rise of Mediation in Administrative Law Disputes: Experiences from England, France and Germany. *Public Law*, 2, 320-343.

Bragança, F., & Souza, C. F. D. (2018). *A Mediação no Contencioso-Administrativo Espanhol* [Comunicação]. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI/ UFBA, Salvador. http://site.conpedi.org.br/publicacoes/0ds65m46/clvi2bp7/yS0VvqeV1uU0S4J8.pdf

Brantes, D. (2020). Online Dispute Resolution como forma de solução de conflitos em tempos de pandemia no Brasil e Canadá: habilidades e competências dos profissionais. https://www.direitoprofissional.com/odr-em-tempos-de-pandemia-no-brasil-e-canada/

Briant, V., & Palau, Y. (1999). *La médiation: definition, pratiques et perspectives.* Nathan Univérsité.

Brown, H. J., & Marriott, A. L. (1999). *ADR principles and practice*. Sweet and Maxwell.

Brouwer, E. (2012). Effective Remedies for Third Country Nationals in EU law: Justice Accessible to All? In Guild, E. & Minderhoud, P. (Ed.). *The First Decade of EU Migration and Asylum Law* (pp. 375-399). Martinus Nijhoff Publishers.

Bryman, A. (2006). Integrating quantitative and qualitative research: How is it done? *Qualitative Research*, 6 (1), 97–113. https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1468794106058877

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Bush, R. A. B., & Folger, J. P. (1994). *The promise of mediation: responding to conflict through empowerment and recognition*. Jossey-Bass.

Bush, R. A. B., & Folger, J. P. (1996). *La Promesa de Mediación*. Ediciones Granica.

Caetano, L. A. (2002). *Arbitragem e Mediação*. Atlas.

Calheiros, M. C. (2014). Os intervenientes na mediação. Advogados e mediadores: qual o seu papel?. In Calheiros, M. C. (Org.) *Uma Nova Mediação – Notas a partir das experiências portuguesa, espanhola e brasileira. Colecção Ciências Jurídicas Gerais* (pp. 51-61). Universidade do Minho, Escola de Direito.

Camargo, D. A. (2017). A Mediação Comunitária como ferramenta de acesso a Justiça e desenvolvimento no espaço local. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 7(1), 51-63. http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v7i1.4404

Cameron, A. (2006). Stopping the violence: Canadian feminist debates on restorative justice and intimate violence. *Theoretical Criminology*, 10(1), 49-66. https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1362480606059982

Cantante, F. (2018). *O Mercado de Trabalho em Portugal e nos Países Europeus: Estatísticas 2018*. Observatório das Desigualdades. http://hdl.handle.net/10071/15496

Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.

Capelletti, M. (1994). Os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos no Quadro do Movimento Universal de Acesso à Justiça. *Revista de Processo*, 19(74), 83-97. https://bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/37137

Cárdenas, E. J. (2004). *El cliente negocia y el abogado lo asesora: una variante poco usada em los conflictos de familia*. Lumen.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Carnelutti, F. (1999). *Instituições de Direito Processual Civil*. Servanda.

Carvalho, A. C. (2015). A mediação em matéria administrativa: uma possibilidade com futuro. *Cadernos de Justiça Administrativa (109)*. Centro de Estudos Jurídicos do Minho (CEJUR)

Carvalho, J. M. (2011). A Consagração Legal da Mediação em Portugal. *Julgar*, (15), 271-290. https://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/07/11-DIVULGAR-A-Media%C3%A7%C3%A3o-em-Portugal.pdf

Casado, E. G. (2019). Iniciativas de mediación intrajudicial en el contencioso-administrativo. *Revista española de Derecho Administrativo*, (198), 191-214. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7045708

Castro, J. R. (1985). O contencioso administrativo em Espanha. *Revista da Ordem dos Advogados*. https://portal.oa.pt/upl/%7B3cb27c26-0cc6-4f69-8963-897a9ed27b86%7D.pdf

Castro Jr, O. A. (2000). *A Comparative Analysis of the ADR in the U.S and Brazil and Their Impact on Social Development.* Working Paper. Miami.

Caupers, J. (1985). *Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e a Constituição.* Almedina.

Cavalcanti, F. R. (2010). *Arbitragem e Mediação*. Fundação Getúlio Vargas.

CEAR. (2023). *Las personas refugiadas en España y Europa*. https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/

Cebola, C. M. (2010). A mediação pré-judicial em Portugal: Análise do Novo Regime Jurídico. *Revista da Ordem dos Advogados*, I-IV, 441-459.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

https://www.oa.pt/cd/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?sidc=51431&idsc=112472&ida=112747

Cebola, C. M., Caser, U., Lopes, D., & Vasconcelos, L. (2020) *Mediação Ambiental: Da lei à prática. À luz dos princípios da Lei N.º 29/2013*. Gestlegal.

CGPJ - Consejo General del Poder Judicial. (2016). *Guia para a prática da mediação intrajudicial*. https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Mediacion/Guia-para-la-practica-de-la-Mediacion-Intrajudicial/

Chacur, R. L. Q., & Oliveira, C. M. D. (2017). Modelo Descentralizado de Resolução de Conflitos fundiários de reforma urbana. *Revista Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, 3(1), 36-50. http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9679/2017.v3i1.1932

Chai, C. G., Neto, A. B., & Romano, M. B. (2014). *Mediação Comunitária*. Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade. Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão. https://cdn-0.mpma.mp.br/publicacoes/3721/19524db4015e0dabdd22256faf53f1c0.pdf

Chétail, V. (2003). Freedom of Movement and Transnational Migrations: A Human Rights Perspetive. In Aleinikoff, T. A., & Chetail, V. (Eds.). *Migration and International Legal Norms.* (pp. 47-60). T.M.C. Asser Press The Hague.

Chiovenda, G. (2000). *Instituições de direito processual civil*. (2ª Ed). Bookseller.

Código Administrativo. (1842). Lisboa, Imprensa Nacional. https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1123.pdf

Coelho, I. M. (2000). Constitucionalidade/inconstitucionalidade: uma questão política? *Revista De Direito Administrativo*, 221, 47-69. https://doi.org/10.12660/rda.v221.2000.47556

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Combacau, J., & Sur, S. (2004). *Droit International Public.* (6ª Ed.). Montchrestien.

Conselho da Europa. (2008). *Livro Branco sobre o Diálogo Intercultural. Viver Juntos em Igual Dignidade*. Ministros dos Negócios Estrangeiros do Conselho da Europa. https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_PortugueseVersion2.pdf

Cooley, J. W. (2001). *A advocacia na mediação*. Brasília: Universidade de Brasília.

Cooley, J. W., & Lubet, S. (2000). *Advocacia de Arbitragem.* [Tradução René Loncan]. Universidade de Brasília.

Correia, F. A. (2017). Direitos Fundamentais e Relações Jurídicas Privadas. In Figueiras, C. S. *Estudos em Homenagem ao Professor António Cândido de Oliveira* (pp. 315-328). Almedina.

Costa, A. A. (2004). Cartografia dos Métodos de Composição de Conflitos. In Azevedo, A. G. (Coord.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação* (pp. 161-201), Vol. III. Editora Grupos de Pesquisa.

Costa, B., & Teles, G. (2017). A política de acolhimento de refugiados: Considerações sobre o caso português. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana.* 25 (51), 29-46. http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880005103

Costa, C. (2017). *A Mediação Comunitária como Mecanismo de Inclusão de Refugiados*. [Dissertação de mestrado, Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do ISCTE. https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/14809

Costa, E. P. (2010). Novos espaços de intervenção: A mediação de conflitos em contexto escolar. In Vasconcelos-Sousa, J. (Ed.). *Mediação e Criação de Consensos: Os novos instrumentos de empoderamento do cidadão na União Europeia.* Mediarcom/ Minerva.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Council of Europe. (2007). *Regularisation Programmes for Irregular Migrants*. https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11614&lang=EN

Crawley, H. (2005). *Evidence on attitudes and immigration: What we know, don't know and need to know.* COMPAS - Centre on Migration, Policy and Society. https://www.researchgate.net/publication/318882266

Cruz, P. (2022). *Vamos conciliar: Entenda a diferença entre mediação Judicial e Extrajudicial.* http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI257520,11049-Entenda+a+diferenca+entre+mediacao+Judicial+e+Extrajudicial

Cunha, P., & Leitão, S. (2012). *Manual de gestão construtiva de conflitos.* (2ª Ed.). Edições Universidade Fernando Pessoa.

D'Albis, H., Boubtane, E., & Coulibaly, D. (2018). Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a "burden" for Western European countries. *Science advances*, 4(6), 1-5. https://www.science.org/doi/pdf/10.1126/sciadv.aaq0883

D´Antin, M. B., Pluyet, G., & Bensimon, S. (2004). *Art et Techniques de la Médiation*. LexisNexis.

Dahl, R. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição.* (Edição traduzida). Editora da Universidade de São Paulo (edição traduzida).

Dan, W. (2015). Mediação na China: passado, presente e futuro. In Souza, L. M. D. (Coord.) *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça* (pp. 379-398). Essere nel Mondo. https://www.academia.edu/22380472/Media%C3%A7%C3%A3o_de_conflitos_novo_paradigma_de_acesso_%C3%A0_justi%C3%A7a

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Danon, M. (2003). *Counseling: uma nova profissão de ajuda.* (Tradução de Adalto Luiz Chitolina). Sociedade Educacional e Editora IATES

Dauvergne, C. (2008). *Making people illegal: What globalization means for migration and law*. Cambridge University Press.

David, R. (1978). *Major Legal Systems in the World Today*. (2ª Ed.). Simon and Schuster.

Desimpelaere, K. (2015). *The Dublin Regulation: Past, Present, Future*. [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Gante]. Repositório da Universidade de Gante. https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/213/386/RUG01-002213386_2015_0001_AC.pdf

Devanesan, R., & Aresty, J. (2012). ODR and Justice: an evaluation of online dispute resolution's interplay with traditional theories of justice. In Wahab, M. S. A., Katsh, M. E., & Rainey, D. (Ed.). *Online dispute resolution: theory and practice: a treatise on technology and dispute resolution* (pp. 263-305). The Hague: Eleven International Pub.

Diamond, J. (2014). *O mundo até ontem: O que podemos aprender com as sociedades tradicionais?*. Editora Record.

Dias, V. A. (2022). A Crise Ucraniana e a Transformação das Dinâmicas de Segurança na Europa Oriental. *Nação e Defesa*, 162, 45-70. https://revistas.rcaap.pt/nacao/article/view/29935/21485

Didier Junior, F. (2010a). *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil português*. Coimbra Editora.

Didier Junior, F. (2010b). *Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento.* (12ª Ed.). JusPODIVM.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Dietz, G. (2007). La interculturalidad entre el 'empoderamiento' de minorias y la 'gestión' de la diversidad. *Puntos de vista: inteculturalidad*, 12, 3, 27-46. https://www.researchgate.net/publication/237072747_La_interculturalidad_entre_el_empoderamiento_de_minorias_y_la_gestion_de_la_diversidad

Dinh, N. Q., Daillier, P., & Pellet, A. (2009). *Droit International Public*. (8ª Ed.). LGDJ.

DGPJ - Direção-Geral da Política de Justiça. (2014). Código Deontológico Europeu dos Mediadores. https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/GRAL_Media%E7%E3o/Codigo_Europeu_Conduta_Mediadores_2014.pdf

DGPJ - Direção-Geral da Política de Justiça. (2021). Sistemas Públicos de Mediação. https://dgpj.justica.gov.pt/Resolucao-de-Litigios/Mediacao/Sistemas-Publicos-de-Mediacao

Drolet, A. L., & Morris, M. W. (2000). Rapport in Conflict Resolution: Accounting for How Face-to-FaceContact Fosters Mutual Cooperation in Mixed-Motive Conflicts. *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 36, pp. 26-50. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0022103199913951

Elkins, C., & Pedersen, S. (Eds.). (2005). *Settler colonialism in the twentieth century: Projects, practices, legacies.* Routledge.

Ennes, M. A. (2014). Aprender com o imigrante: A produção multi/intercultural da diversidade em Portugal. *Cadernos CERU/USP*, 25 (1), 197-224. http://dx.doi.org/10.11606/issn.2595-2536.v25i1p197-224

Ennes, M. A., & Marcon, F. N. (2014). Das identidades aos processos identitários: repensando conexões entre cultura e poder. *Sociologias*, 16 (35), 12-34. https://doi.org/10.1590/S1517-45222014000100010

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ennes, M. A. & Ramos, N. A. (2018). A presença brasileira em Portugal: interculturalismo e consumo cultural. In Bógus, L., & Baeninger, R. *A nova face da emigração internacional no Brasil* (pp. 265-286). EDUC.

Enterría, E. G., & Fernández, T.R. (2015). Curso de derecho administrativo. Civitas.

Escudero, P. B. (2022). *Disputas vecinales y métodos alternativos de resolución de conflicto durante el primer estado de alarma por COVID-19 en el Área Metropolitana de Barcelona*. IDP. Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política. (35), 1-15 https://doi.org/10.7238/idp.v0i35.375430

Etzioni, A. (2001) *La tercera via hacia uma buena sociedade: propuestas desde el comunitarismo.* Editorial Minima Trotta.

Eurostat. (2023). *Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt

Eurostat. (2023b). *Estatísticas sobre a integração dos migrantes — habitação*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_housing&action=statexp-seat&lang=pt#Acessibilidade_dos_pre.C3.A7os_da_habita.C3.A7.C3.A3o:_taxa_de_sobrecarga_dos_custos_de_habita.C3.A7.C3.A3o

Eurostat. (2023c). *Eurostat Statistics Explained. Asylum and first time asylum applicants: monthly data*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00189/default/table?lang

European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC). (2023). *ESS7 - integrated file, edition 2.3*. Sikt - Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. https://doi.org/10.21338/ess7e02_3

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Feitosa, G. R. P. (2008). Crise no modelo de justiça: paradigma procedimental da construção normativa e o novo papel dos operadores do direito. *Revista Urutágua*, 5, 1-11. https://www.researchgate.net/publication/242225255_Crise_no_Modelo_de_Justica_Paradigma_Procedimental_da_Construcao_Normativa_e_o_Novo_Papel_dos_Operadores_do_Direito

Faget, J. (2010). *Médiations, les ateliers silencieux de la démocratie*. Eres.

Fernández-Suaréz, B. (2015). El discurso político de integración de los inmigrantes em el nivel regional en España: la división entre políticas de identidad y políticas sociales. *Revista TOMO*, (26), 37 – 65. https://doi.org/10.21669/tomo.v0i0.4402

Ferreira, N. (2015). Portuguese Refugee Law in the European Context: The Case of Sexuality-based claims. *Journal of Refugee Law*, 27(3), 411-432. https://ssrn.com/abstract=2658808

Fisher, R., Ury, W. & Patton, B. (2005). *Como chegar ao sim: negociação de acordo sem concessões*. (2ª Ed.). Imago.

Flick, U. (2013). *Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes*. Penso Editora.

Fonseca, I. C. M., (2019). Das (Im)possibilidades da mediação administrativa: Dare to fly higher. In Fonseca, I. C. M. (Coord.). *A mediação Administrativa: contributos sobre as (im)possibilidades* (pp. 81-92). Almedina.

Fonseca, I. C. M., & Figueiras, C. S. (2019). O papel do Polícia Municipal enquanto mediador de litígios: uma perspetiva iure condendo. In Silva, A. M. C., Macedo, I. M., & Cunha, S. Livro de atas do II Congresso Internacional de Mediação Social: a Europa como espaço de diálogo intercultural e de mediação.(pp. 409-426). CECS - Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. Universidade do Minho.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. (2012). *Access to justice in cases of discrimination in the EU. Steps to further equality.* https://tandis.odihr.pl/bitstream/20.500.12389/21498/1/07456.pdf

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. (2016). *Manual de legislação europeia sobre o acesso à justiça.* https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_access_justice_POR

Frade, C. (2003). A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: A mediação do sobreendividamento. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (65), 107-128. https://doi.org/10.4000/rccs.1184

Freund, J. (1995). *Sociologia del conflito*. Ministerio da Defesa, Secretaría General Técnica.

Gabbay, D. M. & Barros, V. C. M. (2023). *Mediação e Números: 10 anos – 2012 a 2022*. FGV Direito SP e Canal Arbitragem. https://canalarbitragem.com.br/wp-content/uploads/2023/05/Mediacao-em-Numeros_RelatorioPesquisa.pdf

Gallya, L. (2004). *Immigration and Politics in the New Europe.* Cambridge University Press.

Galtung, J. (2014). La geopolítica de la Educación para la paz. Aprender a odiar la guerra, a amar la paz y a hacer algo al respecto. *Revista de Paz y Conflictos*, (7), 9-18. https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz/article/view/1565

Garapon, A. (1996). *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Instituto Piaget.

Garcés-Mascarenas, B. & Pasetti, F. (2019). A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema de acogida em España desde 2015. *Anuário CIDOB de Imigração 2019*, 114-126. doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.114

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Garín, B. B. (2019). *¿Hacia una ley específica en materia de mediación Administrativa?La mediación administrativa en España.* Universitat Oberta de Catalunya. http://www.rhitabousta.net/wp-content/uploads/2020/06/Mediacion-en-espa%C3%B1a-Beatriz-Bellando-Garin.pdf

Gavrielides, T. (2017). Reconciling restorative justice with the law for violence against women in Europe: A scheme of structured and unstructured models. In *Therapeutic jurisprudence and overcoming violence against women* (pp. 106-120). IGI Global.

Gil, A. R. (2009). Um Caso de Europeização do Direito Constitucional Português – A Afirmação de um Direito Fundamental ao Reagrupamento Familiar. *Revista de Direito Público*, I(2), 9-62. https://www.academia.edu/2055935/Um_caso_de_Europeiza%C3%A7%C3%A3o_do_Direito_Constitucional_Portugu%C3%AAs_o_Direito_Fundamental_ao_Reagrupamento_Familiar

Gil, A. R. (2016). *A Proteção Derivada de Direitos Fundamentais de Imigração*. [Tese de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa]. Repositório Universidade Nova. http://hdl.handle.net/10362/19078

Gil, A. R. (2019). Internacionalização e europeização do direito administrativo – o caso das migrações. *Cadernos de Justiça Administrativa – CJA*, (136), 16-33. https://www.academia.edu/91804002/Internacionaliza%C3%A7%C3%A3o_e_europeiza%C3%A7%C3%A3o_do_Direito_Administrativo_o_caso_das_migra%C3%A7%C3%B5es

Giménez, C. (1997). La naturaleza de la mediación intercultural. *Revista de Migraciones*, (2), 125-159. https://api.semanticscholar.org/CorpusID:151628611

Giménez, C. (2003). Pluralismo, interculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos. *Educación y futuro: Revista de Investigación Aplicada y experiencias educativas*, 8, 9-26. https://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/75.pdf

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Giménez, C. (2012). *Mediação Intercultural: Um modelo de intervenção*. [Comunicação]. Forum "Mediação, um caminho para a construção de cidades interculturais", Amadora. https://www.cm-amadora.pt/images/artigos/extra/projetoscofinanciados/misp/pdf/forum_misp_carlos_gimenez.pdf

Giménez, C. (2019). *Teoría y práctica de la mediación intercultural: Diversidad, conflicto y comunidad*. Editorial Reus.

Giménez, C. (2020). La mediación y las metodologías participativas de resolución de conflictos como vía para el fortalecimiento da la democracia. Anuario CEIPAZ, (12), 127-144. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7802969

Gomes, C. A. (2014). Mediação e arbitragem administrativa e direito do ambiente: qualquer semelhança é mera coincidência. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, (25), 204-223. http://hdl.handle.net/10400.22/7454

Gomes, C. A. & Leão, A. C. (2010). *A Condição de Imigrante – Uma análise de Direito Constitucional e de Direito Administrativo*. Almedina.

Gómez, P. M. (2007). El Modelo circular narrativo de Sara Cobb y sus técnicas. *Revista Portularia,* VII (1-2), 85-106. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=161017323005

Gouveia, J. B. (2001). Regulação e Limites dos Direitos Fundamentais. In *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (pp. 450-472). Almedina.

Gonzalez-Varas, S. J. (2008). *Tratado de Derecho administrativo*. Thomson-Civitas.

Gorczevski, C., & Konrad, L. R. (2013) A mediação na jurisdição paraestatal da sociedade multicultural: educando para a cidadania e concretizando Direitos Humanos. In Costa, M.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

M. M. D, Porto, R. T. C., & Vezentini, S. C. *Direito, cidadania e políticas públicas* (p. 62). Imprensa Livre.

Goodman, J. W. (2003). *The pros and cons of online dispute resolution: an assessment of cybermediation websites*. Duke Law & Technology Review, 2, 1-16. https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1073&context=dltr

Goodwin-Gill, G. S., & McAdam, J. (2007). *The Refugee in International Law*. Oxford University Press.

Grinover, A. P. (2007). Os Fundamentos da Justiça Conciliativa. In Grinover, A. P., Watanabe, K., & Lagrasta Neto, C. (Orgs.). *Mediação e gerenciamento do processo - Revolução na prestação jurisdicional: Guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação* (pp. 1-5). Atlas.

GTAEM- Grupo de Trabalho da Agenda Europeia das Migrações. (2016). *Acolhimento e integração de refugiados. Manual de procedimentos para as entidades de acolhimento*. Alto Comissariado para as Migrações, I.P. https://www.dge.mec.pt/grupo-de-trabalho-para-agenda-europeia-da-migracao

Guild, E. (2004). *The Legal Elements of European identity – EU Citizenship and Migration Law*. Kluwer Law International. https://archive.org/details/legalelementsofe0000guil/page/n5/mode/2up

Guillaume-Hofnung, M. (1995). *La médiation.* Presses Universitaires de France.

Guiraudon, V. (2000). *Les Politiques d'Immigration en Europe: Allemagne-France-Pays-Bas*. L'Harmattan. http://digital.casalini.it/9782296425538

Guy-Ecabert, C. (2002). *Procedure Administrative et Médiation – Inscription d´un modèle procedural dans un contexe en mutation*. Schulthess.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Guzmán, V. M. (2001). Recuperación trascendental de la racionalidad europea. *Investigações fenomenológicas: Anuário da Sociedade Espanhola de Fenomenologia*, 3, 103-120. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=230501

Habermas, J. (1981). *Teoria da ação comunicativa: por uma crítica da razão funcionalista*. Fayard.

Hang, L. Q. (2001). Online dispute resolution systems: the future of cyberspace law. *Santa Clara Law Review*, 41(3), 837-866. https://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol41/iss3/4/

Hess, H. M. C. (2004). *Acesso à justiça por reformas judiciais.* Millennium.

Highton, E. I., & Alvarez, G. S. (2004). *Mediación para resolver conflictos*. Ad-Hoc.

Iglesias, D. S. (2023). Administraciones y sectores públicos locales. In Caballero, F. V, & Gardella, M. M. D (Dirs.). *Manual de Derecho administrativo* (pp. 273-295). Marcial Pons.

INE - Instituto Nacional de Estatística (2022). *Península Ibérica em números: 2021*. https://www.ine.pt/xurl/pub/481672402

INE - Instituto Nacional de Estatística (2023). *Península Ibérica em números: 2022*. www.ine.pt/xurl/pub/440896490

INE – Instituto Nacional de Estadística. (2023b). *Inmigración procedente del extranjero, por trimestre y nacionalidad (10 principales países)*. https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=59011

INE – Instituto Nacional de Estadística. (2023c). *Estadística Continua de Población (ECP)*. https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECP4T23.htm

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Isoldi, A. L. (2016). Diferentes Modelos: Manejo da Linguagem e pertinência dos Estilos na Mediação. In Almeida, T., Pelajo, S., & Jonathan, E. *Mediação de conflitos: Para iniciantes, praticantes e docentes* (pp. 113-114). Editora JusPODIVM.

Jacquelot, F. (2008). Les Garanties Nationales et Supranationales des Étrangers en matière de Droits Sociaux. In Manno, T. D., & Élie, M-P. (Org.). *L'étranger sujet du droit et sujets de droits* (pp. 259-270). Bruylant.

Kessler, G. & Finkelstein, L. J. (1988). The Evolution of a Multi-Door Courthouse. *Catholic University Law Review*, 37(3), 577-590. https://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.pt/&httpsredir=1&article=1897&context=lawreview

Kingsbury, B., Krisch, N., & Stewart, R. B. (2010). El Surgimiento del Derecho Administrativo Global. *Revista de Derecho Publico*, 24, 2-46. https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub87.pdf

Lawley, J. & Tompkins, P. (2007). *Rapport – O ingrediente mágico*. https://golfinho.com.br/print/artigo/rapport-o-ingrediente-magico.html

Legomsky, S. (1987). *Immigration, and the Judiciary – Law and Politics in Britain and America.* Clarendon Press.

Leite, E. (2008). A mediação nos processos de família ou meio de reduzir o litígio em favor do consenso. In *Grandes Temas da Atualidade: Mediação, Arbitragem e Conciliação*. Editora Forense.

Lima, F. M. D., & Almeida, M. V. S. (2010). *A mediação harvardiana e a mediação transformativa*. Revista Âmbito Jurídico, 83. http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8622

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Lima, F. M. A., Fagundes, R. M. V., & Pinto, V. M. L. (2007). *Manual de mediação: teoria e prática*. New Hampton.

Lopes, D. & Patrão, A. (2019). A mediação em litígios jurídico-administrativos: contributo para a delimitação do seu âmbito. In Fonseca, I. C. M. *A mediação Administrativa: Contributos sobre as (Im)possibilidades* (pp. 11-38). Almedina.

Lucas, D. C. (2012). Conflitos identitários e mediação: o vir à fala das diferenças. *Novos Estudos Jurídicos*, 17(3), 368-383. https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/4206/2417

Macho, L. M. (2016). ¿Es Constitucional mantener el caracter preceptivo de la interposición del recurso de alzada para poner fin a la vía administrativa? In. Ramón, F. L. *Las vías administrativas de recurso a debate: actas del XI Congresso de* la A*sociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 632-641). Instituto Nacional de Administración Pública.

Macho, L. M. (2023). La mediación en el procedimiento administrativo y su aplicación a los procedimientos medioambientales. In Canle, I. C. I. (Dir.). *Mediación medioambiental* (pp. 113-133). Tirant lo Blanch.

Madiot, Y. (1998). Un Statut Européen de l'Étranger dans la Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. In *La Condition Juridique de l' Étranger Hier et Aujourd'hui*. Katolieke Universiteit Nijmegen.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2017) *Fundamentos de Metodologia Científica.* (8ª Ed). Atlas.

Marques, J. C. (2017). Migrações internacionais: algumas notas sobre fronteira no processo migratório. In Vieira, R., Marques, J. C.; Silva, P., Vieira, A., & Margarido, C. *Concepções*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

e práticas de mediação intercultural e intervenção social (pp. 11-28). Edições Afrontamento.

Márquez, M. G., Capdevila, R. A., Domínguez, J. A. M., & Solé, T. T. (2015). La gestión colectiva de los contratos en origen de temporeros colombianos en la provincia de Lleida. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles,* 68, 233–252. https://doi.org/10.21138/bage.1860

Martín de LLano, M. I. (2010). RESEÑA de : Carballo Martínez, Gerardo. La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo. Thomson Aranzadi, 2008. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (26), 544–549. https://doi.org/10.5944/trc.26.2010.6934

Martins, A. M. G. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residentes na União Europeia – Da Origem na Integração Económica ao Fundamento na Dignidade do Ser Humano*. Almedina.

Martinez, G. C. (2008) *La mediación administrativa y el defensor del Pueblo*. Thomson-Aranzadi.

Martínez, M. A. A. (2019). La integración de los inmigrantes y el acceso a la vivienda: un doble reto para la Administración española. *Rivista di studi giuridici e politici*, 1, 99-148. https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2019/Martinez.pdf

Massucci, A. (2009*).* El procedimiento de mediación como modo alternativo de resolución de litigios en el Derecho administrativo. Esbozo de la experiencias francesa, alemana e inglesa. *Revista de Administración Pública*, (178), 9-35. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2979639.pdf

Matias, G. S. (2014). *Migrações e Cidadania.* Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Matsukawa, T. (1991). *La famille et le droit au Japan.* Economica.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Medeiros, J. B. (2019). *Redação Científica: prática de fichamentos, resumos e resenhas.* Atlas.

Melamed, J., & Helie, J. (1999). *The WWW main street of the future is here today*. http://www.mediate.com/articles/jimmjohn.cfm#

Mendonça, R. (2012). *(Trans)modernidade e mediação de conflitos: pensando paradigmas, devires e seus laços com um método de resolução de conflitos*. KBR Petrópolis.

Mesquita, M. J. R. D. (2013). *Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa: uma Perspetiva Constitucional*. Almedina.

Mestheneos, E. (2000). *Bridges and fences: refugee perceptions of integration in the European Union.* European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

Mitidiero, D. F. (2015). A colaboração como norma fundamental do novo processo civil brasileiro. *Revista do Advogado*, 35(126), 47-52. https://www.aadproc.org.ar/pdfs/Jornadas/2018/A%20COLABORA%C3%87%C3%83O%20COMO%20NORMA%20FUNDAMENTAL%20DO%20NOVO%20PROCESSO%20CIVIL%20BRASILEIRO%20Daniel%20Mitidiero.pdf

Molinero, Y. (2020). La creciente dependencia de mano de obra migrante para tareas agrícolas en el centro global. Una perspectiva comparada. *Estudios Geográficos,* 81(288), 1-27. http://hdl.handle.net/11531/53784

Molinero, Y. (2020b). *Dos décadas desplazando trabajadores extranjeros al campo español: una revisión del mecanismo de contratación en origen*. Revista Panorama Social, 31, 141-153. http://hdl.handle.net/11531/53785

Moore, C. (1998*) O Processo de Mediação. Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos*. Artmed Editora.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Moreira, S. M. V. (2008). Mediação e democracia: novo horizonte, outros caminhos para a práxis cidadã. In Sales, L. M. M., & Lima, M. M. B. (Org.). *Constituição, Democracia, Poder Judiciário e desenvolvimento: Estudos em homenagem a José de Albuquerque Rocha.* Conceito Editorial.

Muñoz, J. R. A. (2015). Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, 2 (2), 31-62. https://doi.org/10.5380/rinc.v2i2.44510

Nalini, J. R. (2008). *A rebelião da Toga.* (2ª Ed.). Millennium.

Nascimento, V. D. C. (2010). Mediação Comunitária como meio de efetivação da democracia participativa. *Âmbito Jurídico*, 83, 1-9. https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/miguel%20reale%203.pdf

Navarro, M. A. (2015). *La mediación intrajudicial en el contencioso administrativo: evolución hacia una nueva realidad.* [Tese de Doutoramento, Universidade Carlos III de Madri, Instituto de Justitica y Ligitación Alonso Martínez]. Repositório Institucional da Universidade Carlos III de Madrid. http://hdl.handle.net/10016/22010

Nazareth, E. R. (2009). *Mediação: o conflito e a solução*. Arte Pau Brasil.

Neto, A. B. (2007). Alguns aspectos relevantes sobre a mediação de conflitos. In Grinover, A. P., Watanabe, K. & Lagrasta Neto, C. (Orgs.). *Mediação e gerenciamento do processo - Revolução na prestação jurisdicional: Guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação* (pp. 63-70). Atlas.

Neto, A. B. (2015). A mediação de conflitos no contexto empresarial. In Souza, L. M. D. (Coord.) *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça* (pp. 159-172). Essere nel Mondo.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

https://www.academia.edu/22380472/Media%C3%A7%C3%A3o_de_conflitos_novo_paradigma_de_acesso_%C3%A0_justi%C3%A7a

Nevado, P. P. (2008). Popper e a investigação: a metodologia hipotética-dedutiva. Departamento de Gestão – ADVANCE Working paper n.º 8-08. Instituto Superior de Economia e Gestão. http://hdl.handle.net/10400.5/2564

Neves, A. C. (2011). *Os Direitos do Estrangeiro – Respeitar os Direitos do Homem*. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural. http://id.bnportugal.gov.pt/bib/bibnacional/1783673

Neves, D. A. A. (2017). *Manual de Direito Processual Civil.* (9ª Ed.). Editora JusPodivm.

Novais, J. R. (2010). *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição.* (2ª Ed.). Coimbra Editora.

Obanos, S., & Pardo, C. (2012). *Programa de mediación lingüística e intercultural itinerante para la Comunidad Foral de Navarra*. Gobierno de Navarra. https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/estudios/programa-de-mediacion-linguistica-e-intercultural-itinerante-para-la-comunidad-foral-de-navarra/es-529307/

OIM - Organização Internacional para as Migrações (2009). *Glossário sobre Migração. Direito Internacional da Migração (N.º 22)*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf

OIM - Organização Internacional para as Migrações (2023). *El año más letal del que se tenga registro, con casi 8.600 muertes de personas migrantes en 2023)*. https://www.iom.int/es/news/el-ano-mas-letal-del-que-se-tenga-registro-con-casi-8600-muertes-de-personas-migrantes-en-2023

OIT – Organização Internacional do Trabalho. (2008). *Trabalhadoras e trabalhadores migrantes: alcançar a igualdade de direitos e oportunidades.*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_729069.pdf

OIT – Organização Internacional do Trabalho. (2021). *Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology*. (3ª Ed.). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_808935.pdf

O'leary, R. (2000). Environmental management at the millenium: the use of environmental dispute resolution by State governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 137-155. https://academic.oup.com/jpart/article-pdf/10/1/137/6176046/10-1-137.pdf

Oliveira, C. R. (2023). Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2023. Observatório das Migrações, ACM, IP. https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2023-12/Relatorio%20Estatistico%20Anual%20-%20Indicadores%20de%20Integracao%20de%20Imigrantes%202023.pdf

Oliveira, A., Galego, C., & Godinho, L. (2005). *A Mediação Sócio-Cultural: Um puzzle em construção.* Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME). https://pt.scribd.com/document/54042869/A-mediacao-socio-cultural-um-puzzle-em-construcao

ONU (2013). *Trends in International Migrant Stock: The 2013 revision.* https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrant-stock-origin-2013.pdf

ONU (2019). *International Migration 2019. Report.* https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/Jun/international_migration_2019_report_june20.pdf

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Orgad, L. (2009). Cultural Defence of Nations: Cultural Citizenship in France, Germany and the Netherlands. *European Law Journal*, 15(6), 719-737. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0386.2009.00487.x

Orlando, F. (2014). Relevantes Contribuições do Advogado para a mediação. In *Manual de Mediação de Conflitos para Advogados – Escrito por Advogados* (pp. 75-86). Ministério da Justiça Brasil. https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/7937/1/MANUAL_Media%c3%a7%c3%a3o%20de%20conflitos%20para%20advogados.pdf

Pasetti, F. (2014). *Country report: Integration policies in Spain*. Researching Third Country National's Integration as a Three-way Process – Immigrants, Countries of Emigration and Countries of Immigration as Actors of Integration (INTERACT). https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33231/INTERACT-RR-2014%20-%2030.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Paumgartten, M. P. (2016). A imposição da mediação como decorrência da política pública da União Europeia para a resolução consensual de conflitos. *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, (7), 115-128. http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68254

Pedroso, J., Trincão, C. & Dias, J. P. (2001). *Percursos da Informalização e da Desjudicialização – por Caminhos da Reforma da Administração da Justiça (análise comparada).* Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra. https://opj.ces.uc.pt/wp-content/uploads/pdf/6.pdf

Peers, S. (2004). Implementing Equality? The Directive on Long-Term Resident third-country nationals. *European Law Review*, 29(4), 437-460. http://repository.essex.ac.uk/id/eprint/13436

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

PEM. (2015). *Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020*. Presidência do Conselho de Ministros. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/12-b-2015-66807913

Penninx, R. (2015). European Cities in Search of Knowledge for Their Integration Policies. In Scholten, P., Entzinger, H., Penninx, R., & Verbeek, S. (Eds.) *Integrating Immigrants in Europe* (99-115). IMISCOE Research Series. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-16256-0_6

Perales, J. M. A. M. (2014). La sentencia y otras formas de terminación del procedimiento contencioso-administrativo. In Oliván del Cacho, J. e Ezquerra Huerva, A. (Dirs.). *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa* (pp.725-788). Tirant lo Blanch.

Pereira, C. & Santos, F. (2022). Mediação Intercultural Comunitária: Propostas Metodológicas para a intervenção. In Costa, A. M., & da Costa, M. E. G. P. (Eds.). *Mediação Intercultural: formação, ação e reflexão* (pp. 137-146). UMinho Editora. https://ebooks.uminho.pt/index.php/uminho/catalog/download/63/157/2240?inline=1

Perez, S. M. (1994). El principio de eficacia de la función administrativa. Virtualidad practica: Estudio jurisprudencial. *Cuadernos de Derecho Judicial*, XXXII, 2-6.

Philippe, M. (2014). ODR redress system for consumer disputes: clarifications, UNCITRAL works & EU regulation on ODR. *International Journal of Online Dispute Resolution*, 1(1), 57-69. https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/ijodr/2014/1/IJODR_2014_001_001_004.pdf

Piçarra, N. (2005). O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa: unificação e aprofundamento. *O Direito*, 137, 967-1014.

Pinto da Costa, R. M. (2021). Os novos paradigmas da mediação on-line. *Revista de Direito Brasileira*, 28, 11, 367-386. https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6203

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

POISE - Programa Operacional Inclusão Social e Emprego. (2018). Concurso para apresentação de candidaturas. Aviso n.º POISE- 33-2018-06. *Projeto de mediadores municipais e interculturais*. https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/74906/ACC_3+09_Mediadores+Municipais+Interculturais_20180409_VF.pdf/d7ecab0a-2a7c-4a02-908d-be1fea357352

Popper, K. S. (1978). *A lógica das ciências sociais*. Tempo Brasileiro.

Portocarrero, M. (2015). *Contratos Sobre o exercício de Poderes Públicos, Transação e Arbitragem. Ensaio sobre a Disponibilidade e Indisponibilidade do Poder*. Universidade Católica - Porto.

Prugnon, L. P. J. (1790). Discussion de l'article 1er du titre II du nouveau projet sur l'ordre judiciaire relatif aux juges de paix, lors de la séance du 7 juillet 1790. *Archives Parlementaires de la Révolution Française*. https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1883_num_16_1_7447_t1_0737_0000_16

Rabinovich-einy, O. (2006). Technology's impact: the quest for a new paradigm for accountability in mediation. *Harvard Negotiation Law Review*, 11, 253-293. https://pdfs.semanticscholar.org/6566/170a1691f80c846c4240e285786cb8a2d493.pdf

Rainey, D. (2014). Third-party ethics in the age of the fourth party. *International Journal of Online Dispute Resolution*, 1 (1), 37-56. https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/ijodr/2014/1/IJODR_2014_001_001_003

Ramos, N. (2010). Interculturalidade e alteridade: dinâmicas contextos e políticas. In Toutain, L. M. B., Serafim, J. F., & Geffroy, Y. (Org.). *Perspectivas em informação visual: cultura, percepção e representação* (pp. 42-56). EDUFBA.

Ramos, N. (2014). Conflitos interculturais no espaço europeu. In Pina, H., Remoaldo, P., Ramos, M. C., & Marques, E. (Org.). *Grandes problemáticas, do espaço europeu/The*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

overarching issues of the european space (pp. 225-245). Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Raymond, A. H., & Shackelford, J. (2013). Technology, ethics, and access to justice: should an algorithm be deciding your case. *Michigan Journal of International Law*, 35(3), 485-524. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2309052

REM - Rede Europeia de Migrações. (2012). *Glossário de Migração e Asilo – Uma Ferramenta para a melhoria da comparabilidade.* https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/ccea4e32-88b9-478c-8c3c-fb1a18f02e64_en

Resnik, J. (1995). Many doors? Closing doors? Alternative dispute resolution and adjudication. *The Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 10 (2), 211-262. https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/5306/Many_Doors___Closing_Doors___Alternative_Dispute_Resolution_and_Adjudication.pdf

Rivas, G. J. J., & Pérez, A. I. (2008). *Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio* (2ª. Ed). Thomson Civitas

Rocca, R. M. D. (2013). *Hacer la paz: La Comunidad de Sant Egidio en los escenarios internacionales*. Proteus Libros y Servicios Editoriales.

Rocha-Trindade, M. B., Horta, A. P. B., & Ribeiro, J. (1995). *Sociologia das Migrações* [Vídeo]. Universidade Aberta. http://hdl.handle.net/10400.2/7324

Rodrigues, H. W. (2010). Popper e o processo de ensino-aprendizagem pela resolução de problemas. *Revista Direito GV*, 6(1), 39-58. https://www.scielo.br/j/rdgv/a/yVfHhQZRpFNswqbbyqPLKTz/

Rodrigues Junior, W. E. (2006). *A prática da mediação e o acesso à justiça*. Del Rey.

Rogers, C. R. (2009). *Tornar-se pessoa* (6ª. Ed). WMF Martins Fontes.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ruiz, I. A. (2015). A mediação no direito de Família e o acesso à justiça. In Souza, L. M. D. (Coord.) *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça* (pp. 281-310). Essere nel Mondo. https://www.academia.edu/22380472/Media%C3%A7%C3%A3o_de_conflitos_novo_paradigma_de_acesso_%C3%A0_justi%C3%A7a

Sala Sánchez, P. (2020). *La mediación y su integración en el ámbito contencioso administrativo*. Diario La Ley, 9632. https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/05/14/la-mediacion-y-su-integracion-en-el-ambito-contencioso-administrativo

Sales, L. M. D. M. (2002). *A Mediação Comunitária: Instrumento de Democratização da Justiça*. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, 7(1), 129-136. https://doi.org/10.5020/23172150.2012.129-136

Sales, L. M. D. M. (2004). *Justiça e mediação de conflitos.* Del Rey.

Salles, C. A. (2014). A indisponibilidade e a solução consensual de controvérsias. In Pastore, A. C. F. *Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos* (pp. 209-228). Gazeta Jurídica.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2014). *Metodología de la investigación*. (6ª Ed.). McGraw-Hill.

Santamaría Pastor, J. A. (2015). El sistema de Tribunales administrativos de recursos contractuales. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (32), 41-77. https://doi.org/10.59991/rvam/2015/n.32/180

Santinho, M. C. (2013). *Afinal, que asilo é este que não nos protege?*. Etnográfica, 17(1), 5-29. https://doi.org/10.4000/etnografica.2522

Santos, B. de S.(2007). *Para uma revolução democrática da justiça*. Cortez.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). *Research methods for business students*. (7ª Ed.). Pearson Education.

Schneebalg, A. (2002). Uma breve história da mediação. In Sousa, J. V. *O que é mediação* (pp. 34-36). Quimera.

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2020). *RIFA - Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2020.pdf

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2022). *RIFA - Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. https://www.sef.pt/pt/Documents/RIFA2022%20vF2a.pdf

Serpa, M. N. (1999). *Teoria e prática da mediação de conflitos*. Lumen Juris.

Sesenã, P. R. (2023). The development of restorative justice in Spain and its prohibition in cases of sexual and gender violence: Reflections from LO 10/2022 and the new regional law 4/2023 of Navarra. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 30, 305-327. https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/150270/1/Romero_RDPC_Desarrollo.pdf

Severino, A. J. (2014). *Metodologia do Trabalho Científico*. Cortez.

Sevillano, H. I. (2017). Propuestas para una mediación administrativa: Los recursos administrativos como campo óptimo de implantación. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 98, 81-113. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6525145

Silva, A. M. C. (2014). Mediación en Portugal: una trayectoria en construcción. *La Trama: Revista Interdisciplinar de Mediação e Resolução de Conflitos*, 41, 1-13. https://hdl.handle.net/1822/31953

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Silva, A. M. C., & Guiomar, P. (2022*). A mediação em Portugal: ensaio sobre a (des)construção de um percurso*. Configurações, 30 (1), 91-112. http://journals.openedition.org/configuracoes/16294

Silva, A. M. C., Piedade, A. F., Morgado, M., & Ribeiro, M. C. A. (2016). Mediação Intercultural e Território: estratégias e desafios. In *Entre Iguais e Diferentes: A Mediação Intercultural - Atas das I Jornadas da Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural* (pp. 9-29). Alto Comissariado para as Migrações, I.P. https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/44219/1/AMS_et-al.2016-atas-resmi.pdf

Silva, J. P. (2004). *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania.* Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME). https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/estudo+OI+Cidadania.pdf

Silva, N. F., & Orsini, A. G. (2012). Do conceito de mediação e suas práticas: características essenciais à mediação de conflitos. In Vasconcelos, & Orsini, A. G. (Coord.). *Acesso à Justiça* (pp.45-62). Editora Initia Via. https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/2799/adriana_sena_acesso_a_justica-62p.pdf

Silva, P. C. (2009). *A Nova Face da Justiça – Os Meios Extrajudiciais de Resolução de Controvérsias*. Coimbra Editores.

Six, J. F. (1990). *Le Temps des Médiateurs*. Éditions du Seuil.

Six, J. F. (2001). *Dinâmica da Mediação* [Tradução Barbosa, A. A., Almeida, G. G. D., & Nazareth, E. R]. Del Rey.

Sousa, L. F. (2019). O empenho ativo do juiz na obtenção de uma solução de equidade em sede de tentativa de conciliação. In *A mediação e a conciliação nos conflitos civis e comerciais* (55-73). Centro de Estudos Judiciários.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Sousa, L. (1999). *Percursos de inserção de refugiados em Portugal: sós ou acompanhados? Um estudo sobre dificuldades de inserção de refugiados em Portugal*. [Dissertação de Mestrado em Relações Interculturais, Universidade Aberta]. Repositório Aberto UAB. http://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/2106

Sousa, L., & Costa, P. M. (2018). The Development of the Asylum Law and Refugee Protection Regimes in Portugal, 1975-2017. *Canada's Journal on Refugees*, 34(2), 28-37. https://www.erudit.org/fr/revues/refuge/2018-v34-n2-refuge04237/1055574ar/

Sousa, L., Costa, P. M., Albuquerque, R., Magano, O., & Bäckström, B. (2021). Integração de refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento (Vol. 68). Observatório das Migrações, ACM, IP. http://hdl.handle.net/10400.2/10711

Souza, L. M. (2010) *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos*. [Tese de Doutoramento, Universidade Federal de Santa Catarina]. Repositório Institucional da UFSC. http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94327

Spengler, F. M. (2010). *Da jurisdição à mediação: Por uma outra cultura no tratamento de conflitos*. Unijuí.

Spengler, F. M. (2011). Mediação e Alteridade: a necessidade de "inovações comunicativas" para lidar com a atual (des)ordem conflitiva. In Spengler, F. M. & Lucas, D. C. (Org.) *Justiça restaurativa e mediação: políticas públicas no tratamento dos conflitos sociais* (pp. 201-241). Unijuí.

Spengler, F. M. (2012). *Fundamentos políticos da mediação comunitária*. Editora Unijuí.

Spengler, F. M. (2014). *Retalhos de Mediação.* Essere nel Mondo.

Stubbs, J. (2016). Gendered violence and restorative justice. In *A Restorative Approach to Family Violence* (pp. 199-210). Routledge.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Talamini, E. A (2017). (In)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória). *Revista de Processo*, 264, 83-107. https://hdl.handle.net/20.500.12178/113362

Tartuce, F.(2008). *Mediação nos conflitos civis*. Método.

Teixeira, G. (2007). Reflexões sobre a psicologia no Programa de mediação de conflitos: um relato de experiência do trabalho desenvolvido em Minas Gerais. *Mosaico: Estudos em Psicologia*, 1(1), 17-23. https://periodicos.ufmg.br/index.php/mosaico/article/view/6229

Thompson, L. L. (2009). *O Negociador*. Pearson Prentice Hall.

Toledo, A., & Facchini, J. (2017). Da Transformação de conflitos à paz híbrida: uma análise das ideias de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 153-174. https://doi.org/10.26792/rbed.v4n2.2017.75026

Toner, H. (2007). Immigration Law and Family Life – a Happy Marriage? In Probert, R. *Family Life and the Law* (pp. 197-221). Routledge.

Trevisam, E. A., Kronberg, H., & Kfouri, G. (2017). Hermenêutica intercultural como processo para uma convivência ética e responsável com as diversidades. *Revista Jurídica*, 2(47), 363-385. https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2039

Tribunal de Contas (2019), *Auditoria ao Programa Nacional do Fundo para o Asilo, Migração e Integração - Relatório n.º 11/2019.* https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel011-2019-2s.pdf

Trinchi, A. (2017). La negoziazione assistita. In Zaccaria, A. *Studium Iuris. Rivista Per La Formazione Nelle Professioni Giuridiche.* Wolters Kluwer.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Trindade, A. A. C. (2015). Aproximaciones y convergencias revisitadas: Diez años de interacción entre el Derecho Internacional de los derechos humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados, y el Derecho Internacional Humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004). In Trindade, A. A. C. *A Humanização do Direito Internacional* (pp. 525-592). Del Rey.

Trindade, J. (2012) *Psicologia judiciária: para a carreira da magistratura.* (2ª. Ed.). Livraria do Advogado Editora.

United Nations (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. https://sdgs.un.org/2030agenda

Ury, W. L. (2000). *Chegando à paz: resolvendo conflitos em casa, no trabalho e no dia-a-dia*. Campus.

Ury, W. L. (2005). *Alcanzar la paz. Resolución de conflictos y mediación en la familia, el trabajo y el mundo*. Ediciones Paidós.

Valiño Ces, A. (2020). A mediación no proceso contencioso-administrativo. Unha perspectiva comparada entre o dereito portugués e o dereito español. *Revista Galega de Administración Pública*, 60, 149-167. https://doi.org/10.36402/regap.v0i60.4619

Valters, C. (2013). *Community Mediation and Social Harmony in Sri Lanka.* Justice and Security Research Programme. London School of Economics and Political Science. http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/56356

Vargas, L. D. (2006). *Julgados de paz e mediação. Uma nova face da justiça.* Almedina.

Varona, G. (1998). *La mediación reparadora como estrategia de control social. Una perspectiva criminológica*. [Tese de Doutoramento, Universidad del País Vasco]. ResearchGate. http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.4448.1529

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Vasconcelos, C. E. de (2014). Principais Características da Mediação de Conflitos. In. *Manual de Mediação de Conflitos para Advogados – Escrito por Advogados* (pp. 37-57). Ministério da Justiça Brasil. https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/7937/1/MANUAL_Media%c3%a7%c3%a3o%20de%20conflitos%20para%20advogados.pdf

Venturi, E. (2016). Transação de Direitos Indisponíveis?. *Revista de Processo*, 251, 391-426. https://www.academia.edu/31945966/TRANSA%C3%87%C3%83O_DE_DIREITOS_INDISPON%C3%8DVEIS

Viana, C. (2013). Artigo 41.º - Direito a uma boa administração. In Silveira, A., & Canotilho, M. (Coord.). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada* (pp. 483-488). Almedina.

Vicente, D. M. (2005). Mediação Comercial Internacional. In *Direito Internacional Privado: Ensaios* (pp. 389-402). Almedina.

Villalobos, M. C. P. (2004). La Cultura de los Derechos Fundamentales en Europa, los Derechos de los Inmigrantes Extracomunitarios y el Nuevo Concepto de Ciudadania. In Callejón, F. B., & Häberle, P (Coord.). *Derecho constitucional y cultura: estudios en homenaje a Peter Häberle* (pp. 701-714). Tecnos. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1007129

Walters, W. (2002). Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens. *Citizenship Studies*, 6(3), 265-292. https://doi.org/10.1080/1362102022000011612

Warat, L. A. (2000). Mediación, el derecho fuera de las normas: para una teoría no normativa del conflicto. *Scientia Iuris*, 4, 3-18. https://doi.org/10.5433/2178-8189.2000v4n0p03

Warat, L. A. (2001). *O Ofício do Mediador*. Habitus Editora.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Warat, L. A. (2004). *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Fundação Boiteux.

Watanabe, K. (2003). Modalidade de mediação. In *Mediação: um projeto inovador* (pp. 42-50). Conselho da Justiça Federal. Série Cadernos do CEJ – Centro de Estudos Judiciários. https://old.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/Eventos/Texto---Modalidade-de-mediacao---Kazuo-Watanabe.pdf

Weissbrodt, D. S. (2007). The Protection of Non-Citizens in International Human Rights Law. In Cholewinski, R., Perruchoud, R. & MacDonald, E. (Ed.). *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges* (pp. 221-235). TMC Asser Press. https://www.researchgate.net/publication/300618546_The_Protection_of_Non-Citizens_in_International_Human_Rights_Law

Wolkmer, A. C. (2001). *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito* (3ª Ed). Editora Alfa-Omega.

Yeoh, B. S. A., & Lin, W. (2013). Chinese Migration to Singapore: Discourses and Discontents in a Globalizing Nation-State. *Asia and Pacific Migration Journal*, 22(1), 31-54. http://dx.doi.org/10.1177/011719681302200103

Yin, R. K. (2010). *Estudo de Caso: Planejamento e métodos.* (4ª Ed.). Bookman.

Zabatel, E. C. (2007). Breve ensayo sobre lo posible. In Frigerio, R. B., & Diker, G. (eds). *Las formas de lo escolar* (pp.305-323). Del Estante Editorial.

Zhang, B. (2002). *Judicial System in China.* (2ª Ed.). Law Press

Zarate, G. (2003). Identities and plurilingualism: Preconditions for the recognition of intercultural competences. In Byram, M. (Ed.). *Intercultural competence* (84 - 117). Council of Europe.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

CAMPUS VIDA
CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

O estudo busca respostas sobre a importância crescente da mediação no contexto migratário e conexão com a necessidade de promover a integração, a equidade e a resolução harmoniosa de conflitos em um ambiente multicultural e
complexo. Essa abordagem não apenas busca soluções pragmáticas para questões jurídicas, mas também visa à construção de uma sociedade mais inclusiva, onde os direitos fundamentais são assegurados de maneira efetiva e respeitosa.
A necessidade de um uso eficiente da mediação, tanto pelo Estado como por outras vias apropriadas, ressalta-se como um elemento essencial na promoção da justiça, da coesão social e na facilitação do acesso à justiça para aqueles que enfrentam desafios migratórios em Espanha e Portugal.