

FERRAMENTAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PARA AS OUVIDORIAS PÚBLICAS

**Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União**
Ouvidoria-Geral da União

**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO
E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro

70070-905 – Brasília-DF

cgu@cgu.gov.br

Torquato Jardim

Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior

Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Cláudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. O DIÁLOGO COMO INSTRUMENTO PARA A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	5
3. MODALIDADES DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	6
4. A OUVIDORIA PÚBLICA COMO ESPAÇO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	7
5. CONDIÇÕES DA FACILITAÇÃO	8
6. PAPEL, OBJETIVOS E ATRIBUTOS DO FACILITADOR DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	10
7. TÉCNICAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS APLICADAS AO CONTEXTO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS	12
7.1 Diagnosticando o conflito	12
7.2 Passando do diagnóstico à resolução: reconstruindo a narrativa do conflito	13
7.3 Resolvendo o conflito	14
8. VANTAGENS DO USO DE INSTRUMENTOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS OUVIDORIAS	18
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	19

I. INTRODUÇÃO

4

A divergência e o conflito¹ são essenciais em uma sociedade livre. Não há como imaginar uma democracia plural sem a existência de desacordos e divergências relacionadas ao papel do Estado. Os choques entre as diversas concepções morais e políticas definem a nossa convivência como seres humanos.

Uma Democracia somente pode ser considerada plural quando oferece condições para o respeito às divergências e aos desacordos entre as pessoas, por meio de procedimentos que permitam fazer do conflito um combustível para impulsionar mudanças sociais e permitir que os anseios dos diversos setores da população sejam atendidos pelo Estado.

O conflito já foi encarado como algo negativo, como uma causa de desagregação e desunião entre as pessoas. De acordo com este raciocínio, deveríamos buscar sempre eliminá-lo. Afinal, se ele apenas desagrega e dissolve laços, por que preservá-lo? Por que não criar uma comunidade em que todos pensam da mesma forma e perseguem os mesmos objetivos?

Essa ideia pode até parecer atraente se não a analisarmos com cuidado. No entanto, a afirmação de que as pessoas devem ter opiniões idênticas pode conduzir a conclusões perigosas: afinal, a História nos mostra que o surgimento de práticas de supressão de divergências está associado, justamente, aos regimes totalitários, responsáveis por sufocar a divergência e impor a todos uma visão única de mundo, reprimindo quem pensa de maneira diferente.

Conflitos e divergências sempre existirão, pois fazem parte da própria humanidade. O que é diferente é o tratamento que se dá a estes desacordos: enquanto democracias plurais respeitam os conflitos e institucionalizam processos de resolução pacífica, regimes autoritários os reprimem. Podemos dizer, portanto, que a existência do conflito é uma das formas pelas quais a nossa liberdade, enquanto integrantes de uma comunidade, se expressa.

A função de uma democracia não é a eliminação do conflito; pelo contrário, um de seus objetivos é criar formas pacíficas de resolvê-lo, utilizando-o para produzir mudanças e melhorias nas relações sociais. Por isso se diz que a democracia é o regime político que permite a autorrealização e a autonomia das pessoas (Habermas, 2012).

¹ Conflito é o processo ou estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis. (YARN, Douglas H. Dicionário de Resolução de Conflitos. São Francisco: Ed. Jossey Bass, 1999.)

É a incompatibilidade existente entre posições sociais ou políticas manifestadas publicamente. (BERGSTROM, 1970, citado por ABREU (2013, p. 68))

2. O DIÁLOGO COMO INSTRUMENTO PARA A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Como instrumento para a resolução de conflito, o diálogo é condição imprescindível para preservação das relações sociais. A comunicação exerce um importante papel na construção das relações sociais, e, por isso, o diálogo não violento constitui o fundamento de todas as formas consensuais de resolução de conflitos, viabilizando a escuta e considerando o ponto de vista do outro como uma contribuição a ser avaliada e valorizada.

O diálogo convida seus participantes a se distanciarem de posições e necessidades e a trabalhem em prol dos interesses e necessidades de todos os envolvidos no conflito. Apenas comunicando-se as pessoas podem ser sensibilizadas para valorizar as diferenças e ampliar as alternativas de soluções que beneficiem a todos.

As modalidades de resolução consensual de conflitos são os meios pelos quais o Estado se coloca à disposição do cidadão para que ele se manifeste e tenha uma influência real em uma decisão estatal. Essas modalidades são, portanto, formas de canalizar conflitos, aproveitando seu aspecto positivo, conferindo voz ativa às pessoas afetadas por decisões administrativas, e viabilizando a sua participação nos assuntos da Administração Pública.

3. MODALIDADES DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

6

Normalmente a palavra “composição” é empregada para abordar possíveis formas de encaminhamento e tratamento das controvérsias. Diante do conflito, as partes têm basicamente três opções: resolver a questão utilizando a força (autotutela ou autodefesa), buscar uma solução por meio do diálogo e do consenso (autocomposição) ou buscar a solução por meio da decisão de um terceiro (heterocomposição).

É na autocomposição que se insere a resolução consensual de conflitos; ela ocorre quando as próprias partes envolvidas no litígio conseguem chegar a uma solução, exercendo a autonomia da vontade. Quanto aos métodos autocompositivos, podemos citar a negociação, a conciliação e a mediação.

Na negociação, as próprias partes conseguem, modificando espontaneamente os seus posicionamentos, chegar a um acordo.

Já na conciliação e na mediação, a autocomposição é facilitada pela atuação de um terceiro. Na conciliação temos a figura do conciliador, que auxilia ativamente as partes a chegar a um acordo sem, contudo, forçá-las a ele; ele expõe as vantagens e desvantagens das suas posições e propõe saídas e alternativas para a controvérsia. Na mediação também temos a atuação de uma terceira pessoa que auxilia as partes; contudo, essa atuação é menos ativa na medida em que ela se foca em auxiliá-las a encontrar uma solução conjunta, respeitando a autonomia de cada uma delas. A missão do mediador, portanto, é facilitar o diálogo das partes em conflito, mediante técnicas específicas. Por isso é que o mediador é, na prática, um facilitador.

Na democracia participativa, os conflitos devem ser resolvidos de maneira produtiva, ou seja, com o objetivo de fortalecer a relação social na qual estão envolvidas as partes da disputa, a partir de valores, técnicas e habilidades específicas. Isso significa estimular as partes a desenvolver soluções criativas que permitam a compatibilização de interesses aparentemente contrapostos.

Os processos autocompositivos tendem a ser mais construtivos do que os outros. Isso porque estes métodos promovem a autonomia das pessoas, valorizando seus posicionamentos e suas posturas, e permitindo que elas próprias resolvam a controvérsia, sem imposições externas.

MODALIDADES DE RESOLUÇÃO DE CONFLITO

AUTOTUTELA

- Legítima defesa

AUTOCOMPOSIÇÃO

- Negociação;
- Conciliação;
- Mediação

HETEROCOMPOSIÇÃO

- Arbitragem;
- Resolução Judicial

4. A OUVIDORIA PÚBLICA COMO ESPAÇO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

7

Ouvidoria pública é instância de controle e participação social, e, portanto, pode ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado.

Ao mediar o acesso a bens e serviços públicos, as ouvidorias se legitimam como importante instrumento de gestão para a Administração Pública, que tem a oportunidade de aperfeiçoar suas perspectivas e ações, bem como subsidiar a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Ao receber uma manifestação, a ouvidoria deve identificar suas causas, sua procedência e os meios para solucioná-la. Deve contribuir para o aprimoramento de procedimentos técnicos e dinamizar a relação com o cidadão, constituindo um mecanismo de diálogo permanente, e, portanto, de exercício democrático.

Além disso, as ouvidorias desempenham um importante papel pedagógico, uma vez que atuam numa perspectiva informativa, trazendo aos cidadãos mais conhecimento sobre seus próprios direitos e responsabilidades, incrementando, assim, a capacidade crítica e autonomia dos demandantes.

O trabalho das ouvidorias envolve tensões e negociações entre o órgão ou entidade e o público externo ou interno. O público interno da ouvidoria são os servidores e empregados do órgão ou entidade pública, que utilizam a ouvidoria como canal para manifestar seus anseios e perspectivas. A depender da natureza da ouvidoria, é possível que o público interno seja o responsável pela maior parte das manifestações. Em alguns órgãos e entidades já foram criadas estruturas de ouvidoria apenas para atender a esse público.

O público externo, por sua vez, é composto por cidadãos, grupos ou instituições que de alguma forma têm interesse nos serviços e políticas públicas geridas pelo órgão ou entidade pública, e utilizam a ouvidoria como canal para se manifestarem.

Qualquer cidadão, seja pertencendo ao público interno ou externo, pode apresentar, sem qualquer ônus, manifestação a uma ouvidoria pública. Nesse contexto, a resolução de conflitos surge como um bom método de atuação por parte das ouvidorias. Por meio do diálogo entre as partes, a resolução pacífica permite a criação ou recriação da relação, propiciando a solução de conflitos por meio da comunicação, do exercício partilhado da autonomia e da força transformadora do diálogo entre o Estado e o cidadão.

Nesse sentido, os conflitos entre o cidadão e o Estado (público externo), bem como entre servidores ou empregados públicos (público interno), podem ser objeto de pacificação, e a Ouvidoria surge como o espaço no qual esse processo pode acontecer.

5. CONDIÇÕES DA FACILITAÇÃO



Primeiramente, a solução para o conflito que chega à ouvidoria precisa ser legalmente possível. O cidadão não tem obrigação de conhecer a legislação relacionada ao conflito. É importante que a ouvidoria ou a área responsável do órgão ou entidade faça uma análise de viabilidade da solução do ponto de vista legal.

Além disso, é necessário que a ouvidoria assegure um conjunto de condições para a resolução consensual de conflitos.

Uma primeira condição é a discricção ou o sigilo entre as partes e entre estas e o facilitador. O ambiente físico em que as reuniões de busca conjunta de solução ocorrerão deve ser rigorosamente privado, sem interferências externas. É importante que não haja contaminação sonora – as pessoas que estão dialogando precisam ter certeza de que não estão sendo escutadas por outras pessoas que não estejam participando do processo de composição do conflito. A comunicação deve estar livre de restrições que impeçam que as melhores intenções venham à tona e possibilitem a solução da discussão.

Uma segunda condição para a resolução consensual de conflitos é a igualdade entre as partes. Todos os participantes devem ter direitos comunicativos iguais. O facilitador envolvido no processo de resolução consensual (mediador, conciliador, agente público responsável pelo atendimento) não pode excluir uma fala de alguém que possa ter uma contribuição relevante para o diálogo.

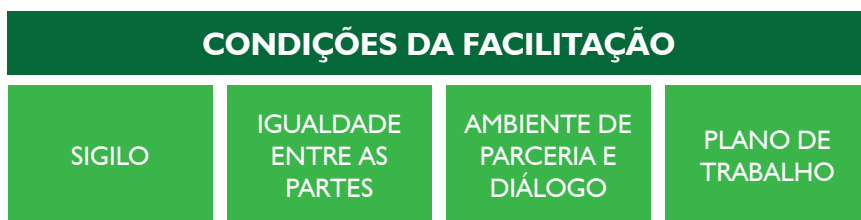
Isso não significa, contudo, que não se deva coibir intervenções prolixas, desnecessárias ou que constituam meros desabaços. Nestes casos, o facilitador pode pedir aos participantes que sejam mais claros, mais objetivos e mais focados no assunto que está em pauta.

Um terceiro princípio para a ocorrência de qualquer processo de resolução consensual é o estabelecimento de um ambiente de parceria e de diálogo. O mínimo que se espera de partes que estejam em ambiente de construção de soluções consensuais é que estejam dispostas a ouvir, dialogar e enfrentar o problema em conjunto. Devem considerar o outro como parceiro, envolver-se proativamente na busca pelas decisões em conjunto, dar crédito ao que o outro tem a falar.

Em quarto e último lugar, é essencial que o facilitador apresente um plano de trabalho, que é um instrumento capaz de permitir que as partes identifiquem quais serão as etapas e objetivos previstos ao longo do processo de construção consensual de soluções. Este plano de trabalho deve deixar claros os aspectos operacionais, tais como o nome do facilitador e de sua instituição, o lugar em que ocorrerão os encontros, a frequência e o tempo estimado das reuniões, os objetivos da proposta.

O plano de trabalho atua assim como um pré-contrato do processo de resolução consensual de conflitos.

Antes de iniciar a tentativa de solucionar os conflitos consensualmente, é fundamental haver acordo acerca dos termos do plano de trabalho. Sem esse acordo inicial, não é viável sequer iniciar o processo.



6. PAPEL, OBJETIVOS E ATRIBUTOS DO FACILITADOR DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

10

O facilitador é um elemento imparcial no processo, porém sua atuação pode definir se a resolução do conflito terá êxito. Ele trata as partes com igualdade e as ajuda a se comunicarem melhor, neutralizando emoções que muitas vezes afloram num processo de discussão.

Além de ter conhecimento técnico sobre o tema em debate, o facilitador deve entender e interpretar as intenções das partes. Normalmente, no processo de resolução de conflitos, as partes estão num estado sentimental conturbado, e o facilitador deve esforçar-se para minimizar esse desconforto. A autoridade do facilitador está no processo de interação entre as partes, e não no conteúdo dos acordos firmados.

A dinâmica de relacionamento gerada pelo conflito entre as partes tem como seu aspecto mais expressivo a indisposição mútua para alcançar o consenso. Este, por outro lado, é muitas vezes essencial para que o conflito cesse. O facilitador deve ser o elemento que rompe essa dinâmica de conflito, reconduzindo as partes a uma comunicação construtiva que as leve ao caminho do consenso. O facilitador deve chamar as partes à razão, traduzindo a posição de cada um em termos aceitáveis a cada interlocutor do processo, e deixando claro que a decisão é de responsabilidade dos envolvidos. A aproximação proporcionada pela resolução pacífica provoca nas partes uma atitude de responsabilidade perante o outro, pois os compromissos assumidos deverão ser cumpridos.

PAPEL DO FACILITADOR

- Escutar ativamente;
- Fazer perguntas abertas;
- Fazer perguntas que permitam o esclarecimento de questões;
- Administrar as interações entre as partes;
- Identificar as questões;
- Identificar interesses subjacentes;
- Reconhecer sentimentos;
- Fazer um resumo utilizando linguagem neutra;
- Certificar-se de que nada foi omitido;
- Propor uma organização que gere uma discussão produtiva.

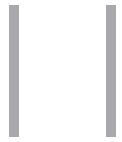
OBJETIVOS A SEREM BUSCADOS PELO FACILITADOR

- Identificar o “tom” do caso e a base para as declarações;
- Dar às partes a oportunidade de ouvirem o outro lado;
- Ajudar as partes a se sentirem “ouvidas”;
- Construir uma relação de confiança.

ATRIBUTOS DE UM FACILITADOR

- Equilíbrio
- Criatividade

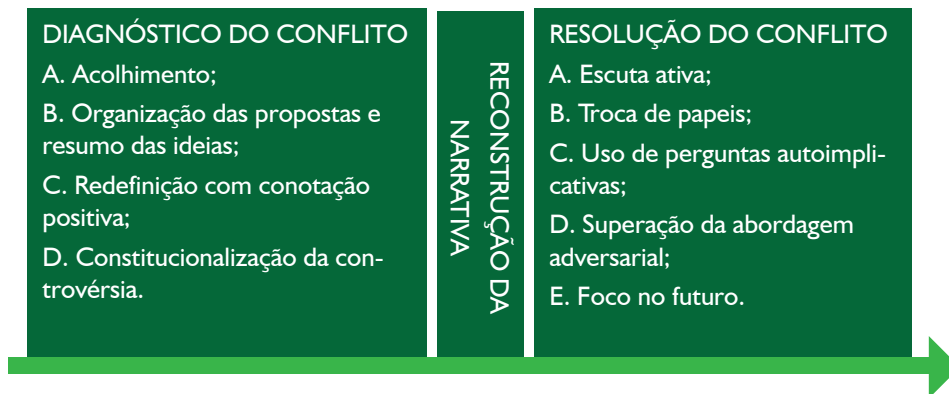
- Flexibilidade
- Racionalidade
- Empatia
- Conhecimento Técnico
- Experiência Prática
- Sensibilidade
- Consciência Ética



Há ainda uma lista de atributos de natureza menos profissional e mais pessoal, a saber: compreensão da complexidade dos problemas e das preocupações e anseios das partes; intuição para apreender o que as partes não verbalizam; capacidade de conquistar e manter a confiança dos vários intervenientes, firmeza na condução e construção do processo e, finalmente, capacidade de promoção e motivação das partes por meio da valorização de todas as opções positivas.

7. TÉCNICAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS APLICADAS AO CONTEXTO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS

O processo de facilitação envolve a aplicação de um conjunto de técnicas, que podem ser mais ou menos adequadas a cada caso concreto. Cabe ao facilitador, em última instância, analisar a conveniência de aplicar cada uma das técnicas existentes no caso concreto. Destacamos aqui algumas técnicas de maior uso no âmbito das ouvidorias públicas.



7.1 DIAGNOSTICANDO O CONFLITO

A. ACOLHIMENTO

As pessoas devem ser recebidas pela ouvidoria com cortesia, de preferência sendo tratadas pelo nome, de tal modo que se sintam confortáveis no ambiente. O acolhimento também pressupõe a escuta com atenção, e o agente público responsável pelo atendimento deve esforçar-se para validar a participação do cidadão tanto de forma verbal quanto não verbal.

É importante ainda cuidar para que não haja interrupção das narrativas e para que a forma de manifestação de eventuais desagradados ou discordâncias seja encarada com tranquilidade

B. ORGANIZAÇÃO DAS PROPOSTAS E RESUMO DAS IDEIAS

É papel do facilitador captar e resumir as propostas que foram levantadas ao longo do processo. O facilitador deve também estabelecer critérios objetivos para solucionar as controvérsias, assegurando-se de que os critérios foram claramente compreendidos por todos os participantes.

Em geral, os resumos devem elencar os interesses, as necessidades, os sentimentos, as preocupações e os valores manifestados durante as narrativas e estabelecer conexões entre os relatos de todos.

C. REDEFINIÇÃO COM CONOTAÇÃO POSITIVA

Esta técnica é especialmente útil quando as pessoas envolvidas no conflito se expressam de maneira dura ou agressiva, e consiste em redesenhar uma fala dessa natureza, oferecendo uma narrativa reestruturada em conteúdo e forma, que traduza de maneira positiva.

Almeida (2014, p. 89) nos dá um bom exemplo desta situação:

Por exemplo, se alguém expressa com veemência sua raiva por não ser ouvido pelo outro ou por ter, na sua percepção, que acatar invariavelmente o que o outro diz ou decide, pode ouvir do mediador: *"Percebo que o fato de você querer participar das decisões e não identificar espaço para fazê-lo o (a) deixa descontente e o (a) faz manifestar com vigor essa necessidade"*.

D. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

É fundamental que o facilitador compreenda os fundamentos constitucionais da controvérsia que lhe é apresentada.

Suponha, por exemplo, que um pequeno proprietário rural reclame junto à Aneel acerca de um corte supostamente indevido de energia que ocorreu em sua propriedade. A Agência, por outro lado, afirma que o corte de energia se deu em decorrência da falta de pagamento. Mesmo que o cidadão ou o órgão público não o compreendam, o facilitador precisa contextualizar a demanda e apreender as suas faces constitucionais. Ele precisa compreender que, de um lado, a energia elétrica é necessária para a dignidade humana do reclamante (art. 1º, III, CF) e, também, para o efetivo exercício de seu direito ao trabalho (art. 5º, XIII, CF). Por outro lado, a alegação da Agência está ligada à eficácia e à economicidade dos serviços públicos (art. 70, CF), pois sem a devida remuneração, não se pode prestar serviços de maneira adequada.

Constitucionalizar a controvérsia é compreender os valores e direitos que constituem o pano de fundo do conflito.

7.2 PASSANDO DO DIAGNÓSTICO À RESOLUÇÃO: RECONSTRUINDO A NARRATIVA DO CONFLITO

Do processo de diagnóstico à resolução do conflito, é necessário produzir uma mudança na percepção das partes envolvidas sobre a natureza e os fatores que levaram ao próprio conflito. Para isso, a reconstrução da sua narrativa é fundamental; ela permite que as partes se distanciem do problema e se engajem no processo de resolução do conflito.

Para auxiliá-las, é necessário que o facilitador esteja atento a alguns aspectos importantes da controvérsia ainda na etapa do diagnóstico. Somente assim é possível propor uma visão racional do conflito e estabelecer estratégias para mútuo reconhecimento das partes como sujeitos de direitos e interlocutores capazes. Estes aspectos podem ser mapeados por meio de uma série de instrumentos, que dividimos, apenas para fins metodológicos, entre instrumentos de análise objetiva e instrumentos de análise subjetiva.

ANÁLISE OBJETIVA DO CONFLITO	<p>Identificação de interesses: Consiste em inventariar os interesses de cada parte no conflito, bem como os seus fundamentos.</p>	<p>Constitucionalização: Torna mais fácil o processo de análise necessário à constitucionalização do conflito.</p>
	<p>Mapeamento dos 3 P: Consiste em inventariar as pessoas, os problemas e os processos relacionados ao problema.</p>	<p>Racionalização dos discursos: Este processo de fragmentação da narrativa permite que o problema seja visto de forma mais objetiva, favorecendo uma abordagem focada em interesses, e não em posições. Explorar os cenários de não acordo (BATNA) também auxilia as partes a focarem no processo de negociação, visto como melhor alternativa.</p>
	<p>BATNA: Levantamento das melhores alternativas para cada parte em caso de falha na negociação. Quem perde menos em caso de não atingimento da solução negociada? Quem tem melhores alternativas?</p>	
ANÁLISE SUBJETIVA DO CONFLITO	<p>Levantamento das Identidades de interesses: Identidades de interesses são preocupações comuns que unem as partes. Podem ou não estar relacionadas ao objeto do conflito (ex.: ambas são ativistas ambientais, ambas são mães, ambas pertencem a uma mesma carreira).</p>	<p>Processos empáticos: As Identidades de interesses são um importante condutor de processos empáticos, ou seja, permitem que as partes se vejam uma na outra e auxiliam a reestabelecer uma comunicação produtiva.</p>
	<p>Mapeamento das dimensões negociáveis (análise dos interesses): Consiste no levantamento das questões mais sujeitas a serem objeto de transigência pelas partes ao longo da negociação. Costuma-se adotar três níveis quanto à probabilidade de questões serem objeto de negociação: o corriqueiro (facilmente negociável), o dilemático (dificilmente negociável) e o tabu (o não negociável).</p>	<p>Delimitação e racionalização do tabu: Aumentar as dimensões negociáveis é essencial para uma mediação. Por isso, uma vez verificado o tabu, é necessário explorá-lo quanto aos interesses a ele subjacentes – muitas vezes o tabu é responsável por não conseguirmos evoluir a discussão de um conflito baseado em posições para um diálogo baseado em problemas.</p>

7.3 RESOLVENDO O CONFLITO

A. ESCUTA ATIVA

Esta técnica tem por objetivo o incremento da qualidade da interlocução, possibilitando que as pessoas, por meio do acolhimento, sintam-se legitimadas nas suas contribuições. O facilitador deve demonstrar respeito ao coordenar o diálogo, tanto por meio da linguagem verbal, quanto da linguagem não verbal.

Almeida (2014, p. 66) compara a função do facilitador à do maestro de uma orquestra:

O exercício da escuta ativa do mediador assemelha-se à regência de um maestro diante de uma orquestra – dar vez e voz a cada instrumento; definir quando farão uma demonstração solo e quando integrarão o conjunto; articular a expressão dos que têm sons mais fortes ou graves com os que têm som mais frágil ou agudo; estimular momentos de expressão tanto quanto de escuta atenta; auxiliar os que voltam a reintegrar a música a fazê-lo em consonância com a melodia que antecedeu o seu retorno; intervir de modo que os instrumentos mantenham-se em diálogo fluido e harmônico.

B. VALORIZAÇÃO DA OPINIÃO DOS PARTICIPANTES E PROMOÇÃO DO RECONHECIMENTO MÚTUO

O facilitador precisa estar capacitado para extrair o máximo de cada intervenção dos participantes no processo de resolução consensual de conflitos.

Mesmo que o participante não se expresse da melhor maneira, mesmo que não consiga ser claro acerca do que quer, o facilitador deve reconhecer a sua intervenção como válida, procurando sempre identificar interesses compartilhados. Deve tentar tornar mais fácil a decisão dos participantes.

Uma atitude que contribui nesse sentido é o elogio à fala dos participantes, se possível agregando-lhe valor.

Mais do que simplesmente valorizar as posições dos participantes, o facilitador precisa incentivá-los a valorizar um ao outro como sujeitos de direito, capazes de solucionar seus próprios problemas.

Essa relação de reconhecimento, segundo Romão (2005, p. 127), significa que “aquele que fala pode entender-se corretamente com o outro, na qualidade de parceiros de uma comunidade real de comunicação”. A busca pela resolução consensual de conflitos precisa criar uma reciprocidade entre os interlocutores. Cada participante tem que conhecer, reconhecer e aceitar as pretensões de validade do outro.

C. TROCA DE PAPEIS

A troca de papéis é um interessante instrumento de resolução consensual de controvérsias. Trata-se de um exercício difícil, que requer esforço e paciência.

Por meio de perguntas simples, como “o que você faria se estivesse do outro lado da mesa?”, o facilitador pode conseguir resultados importantes, como o apaziguamento dos ânimos e uma real sensibilização das pessoas em torno da visão e da perspectiva da outra parte.

O esforço para compreender a posição contrária é fundamental para construir uma solução comum. Se as partes tiverem uma postura mesquinha e egoísta, uma postura individualista por parte dos envolvidos levará inevitavelmente à necessidade de intervenção de um agente externo para que o conflito seja resolvido.

A troca de papéis pode contribuir para que as pessoas abandonem a perspectiva de atribuir culpa umas às outras.

D. INCENTIVO DO USO DE PERGUNTAS AUTOIMPLICATIVAS

O facilitador deve ajudar as pessoas envolvidas no conflito a produzir intervenções adequadas aos propósitos de cada momento da negociação. Ele deve gerar confiança suficiente para que as perguntas autoimplicativas possam ser recebidas como convites à reflexão, e não como acusações.

A pergunta autoimplicativa é aquela que ajuda a pessoa envolvida no conflito a trocar a 3ª pessoa do singular pela 1ª, isto é, permite a evolução de uma postura que busca a raiz do problema no outro para uma postura que percebe o problema como o resultado, também, de suas próprias ações. O facilitador deve atuar com cuidado neste momento, explorando os insights de cada uma das partes e permitindo que, ao longo do processo, os pontos de vista individuais se legitimem em relação a cada um dos atores no conflito. A autoimplicação é, assim, essencial para que as partes reconheçam o papel que cada uma desempenhou no conflito, bem como os motivos que as levaram a engajar-se em tal conflito

E. IDENTIFICAÇÃO DOS INTERESSES DIVERGENTES E SUPERAÇÃO DA ABORDAGEM ADVERSARIAL

É importante que o facilitador compreenda exatamente quais são os interesses mediatos ou finais das pessoas envolvidas.

Durante o processo de resolução consensual de conflitos surgem muitos interesses imediatos, que não levam ao principal objetivo das partes. Por exemplo, muitas vezes as pessoas que estão em conflito querem desabafar ou expor seus sentimentos. O facilitador precisa compreender, o mais breve possível, que estes não são os objetivos principais dos envolvidos, e precisa identificar quais são.

Identificar os interesses divergentes implica ainda em considerar as necessidades básicas do outro, procurando compreender os seus motivos e suas necessidades. É preciso primeiro fixar-se nos problemas, para somente depois pensar em soluções.

Também é necessário que o facilitador auxilie as partes a superarem a abordagem adversarial, tal como descrita por Riskin:

A abordagem adversarial geralmente supõe que a negociação será focalizada num recurso limitado – como o dinheiro – e que as partes decidirão se o dividem e como o fazem. Por essa visão, as metas das partes entram em conflito - o que uma ganha, a outra tem que perder. A abordagem não adversarial, em contraste, procura revelar e compor os interesses subjacentes das partes – i. e., suas motivações. Infelizmente, negociadores geralmente deparam-se com uma tensão entre as abordagens adversarial e não adversarial, visto que uma tende a interferir na outra (Riskin, 2002, apud Romão, 2005, p. 163).

E. FOCO NO FUTURO

Em contexto de conflito, muitas vezes as pessoas se focam nos acontecimentos passados, buscando uma espécie de “vingança”, geralmente relacionada ao senso de justiça. É papel do facilitador apresentar uma forma diferente de enfrentar essa situação de conflito. É possível que ele mostre que, ainda que não seja possível mudar o passado, as pessoas podem manter seu foco no futuro e pensar em alternativas para melhorar a situação atual. Olhar somente para o passado não costuma ser uma estratégia efetiva para solucionar conflitos.

8. VANTAGENS DO USO DE INSTRUMENTOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS OUVIDORIAS

Dentre os muitos instrumentos que a Democracia brasileira desenvolveu para a participação social e para o exercício da cidadania, as ouvidorias públicas se consolidam como canais cada vez mais estruturados e integrados, que oferecem espaço e condições para o diálogo entre o Estado e a sociedade. A busca e a defesa de direitos são o objeto deste diálogo, muitas vezes provocado pelo conflito entre posições e interesses de indivíduos, de grupos ou mesmo de parcelas do Estado.

Oferecer este espaço para a criação de soluções construtivas para conflitos é uma das atribuições que fazem da ouvidoria pública um importante instrumento de participação social. Não por acaso, muitas destas instituições já trazem explicitamente esta competência, como ocorre com a Ouvidoria-Geral da União².

O instrumental teórico e o conjunto de ferramentas que buscamos trazer de forma sintética neste volume constituem o resultado de estudos desenvolvidos nos últimos anos, tanto em processos de facilitação em matéria de ouvidoria quanto em matéria de acesso à informação. Tal conjunto, no entanto, não é exaustivo: não apenas os instrumentos de mediação são diversos como também a experiência das ouvidorias públicas no exercício da mediação tem apresentado um extenso conjunto de boas práticas.

Palco de conflitos, as Ouvidorias mostram-se um ambiente propício para o desenvolvimento e aprimoramento de tais técnicas. Ao mapearmos as contribuições que estas instituições dão à mediação, torna-se evidente o quanto esta técnica contribui para a função da Ouvidoria Pública: ela oferece a possibilidade de reconstrução de relações e de legitimação das soluções, propiciando a transição de uma dinâmica de competição para uma dinâmica de colaboração entre as partes. Colaboração esta que se encontra no fundamento da Democracia.

2 Decreto 8.910/2016, Anexo, art. 13, VII.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

19

ALMEIDA, Tania. **Caixa de ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos**. São Paulo: Dash, 2014.

ARMSTRONG, Gary. Kotler, Philip. **Princípios de Marketing**. Rio de Janeiro: Prentice Hall Brasil, 1999.

AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de Mediação Judicial**. Brasília: Ministério da Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

CUNHA FILHO, Marcio C., Guimarães Filho, P. A.C., **Por que ter medo do povo? O debate em torno do Sistema Nacional de Participação Social** (Decreto n. 8.243/14). Rio de Janeiro, Revista Direito e Práxis – UERJ (no prelo).

CUNHA FILHO, Marcio C.; Xavier, V. C. S. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro, Lumen Iures, 2014.

DEMING, W.E. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Saraiva, 1990.

FEXEUS, Henrik. **A Arte de Ler Mentos: como interpretar gestos e influenciar pessoas sem que elas percebam**. Petrópolis: Vozes, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2012, v. 1.

PEASE, Allan. Pease, Barbara. **Desvendando os Segredos da Linguagem Corporal**. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.

ROMÃO, José Eduardo Elias. **Justiça Procedimental: a prática da mediação na teoria discursiva do direito de Jürgen Habermas**. 1ª ed. Brasília: Maggiore/UnB, 2005.

_____. “A Ouvidoria no serviço público brasileiro”. In: PAULINO, Fernando Oliveira; SILVA, Luiz Martins da. *Comunicação Pública em Debate*. Brasília: Editora da UnB, 2013.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. “Políticas sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias”. In: JACCOUD, L. (org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO
E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

