

A (IM)POSSIBILIDADE DE TRATAMENTO CONSENSUAL DE CONFLITOS ENVOLVENDO O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DA LEGITIMAÇÃO ESTATAL AO EMPODERAMENTO SOCIAL

Helena Pacheco Wrasse¹

Caroline Cristiane Werle²

RESUMO

Este artigo pretende investigar a disparidade de poder entre o Estado e o cidadão, especialmente quando compõem uma relação conflitiva. Assim, considerando as particularidades dos conflitos que têm como protagonistas o ente público, a quantidade de demandas que envolvem o aparato estatal e a ineficiência/crise que assola o Estado, indaga-se se é possível o tratamento consensual de conflitos nas situações que envolverem o ente estatal e o cidadão. Na tentativa de responder a essa questão, exploram-se assuntos como capital social, constituição do Estado, democracia e consenso. Com base na teoria explorada, apresenta-se a cooperação como forma autonomizada de gestão de conflitos entre o Estado e o cidadão. O método de procedimento será o monográfico e a técnica de pesquisa empregada será a da documentação indireta (por meio de livros, artigos científicos – pesquisa documental e bibliográfica).

Palavras-chave: Administração pública. Capital social. Conflito. Consenso. Estado.

ABSTRACT

This article intends to investigate the power disparity between the State and the citizen, especially when they compose a conflictive relationship. Thus, considering the particularities of the conflicts in which the public entity is part, the number of demands that involve the state apparatus and the state inefficiency/crisis, it is questioned if it is possible the consensual treatment of conflicts, in situations involving the State and the citizen. In an attempt to answer this question, subjects such as social capital, state constitution, democracy and consensus will be explored. Based on the explored theory, cooperation is presented as an autonomous form of conflict management between the State and the citizen. The procedure method will be the monographic and the research technique used will be indirect documentation (through books, scientific articles - documentary and bibliographic research).

Keywords: Public administration. Social capital. Conflict. Consensus. State.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista do Programa BIPSS - Bolsas Institucionais para Programas de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, Edital 01/2017. Integrante do Grupo de Pesquisas "Políticas Públicas no tratamento dos conflitos", vinculado ao CNPq, sob a coordenação da Prof.^a Pós-Dr.^a Fabiana Marion Spengler. Advogada. E-mail: hpelenapacheco@gmail.com.

² Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa promovida pela Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Pós-graduanda em Docência no Ensino Superior pela Faculdade de Educação São Luís. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Docente do Curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. Advogada. Integrante do grupo de pesquisas "Intersecções Jurídicas entre o Público e Privado" coordenado pelo professor Pós-Doutor Jorge Renato dos Reis, vinculado ao programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: ccwerle@yahoo.com.br.

INTRODUÇÃO

O Estado decorre de um pacto realizado entre os homens, sendo fruto do contrato social e ficção jurídica proveniente da razão humana. Dentre suas atribuições estão a organização social, política e econômica de um determinado povo, que ocupa um espaço geográfico limitado. Apresenta-se como soberano e exerce seu poder e autoridade sobre seus súditos no seu território. Enquanto isso, para conseguir organizar as relações sociais, o Estado passou a criar instituições, sendo composto por uma série de órgãos, fundações, autarquias, dentre outras estruturas que auxiliam na administração pública.

Nesse sentido, o Estado pode assumir diferentes representações desde a ficção racional humana criada para gerir a sociedade à composição de diferentes instituições e estruturas que auxiliam na organização da administração pública. Dentre essas estruturas, está o Poder Judiciário - encarregado de resolver os conflitos sociais. Além dessa percepção do Estado como designado para regular as situações conflitivas, trabalha-se na ótica do Estado como litigante, como parte componente de um conflito, seja na esfera jurídica ou administrativa. Nota-se que os homens instituem o Estado para regulamentar e organizar as suas relações e, ao mesmo tempo, conflitam com ele.

Trata-se de uma dinâmica complexa que pretende abordar, neste artigo, de forma reflexiva, imbuída de tudo que o assunto requer, especialmente o desequilíbrio de poder existente no conflito quando uma das partes for o Estado. Com base nas particularidades dos conflitos em que é parte o ente público, na quantidade de demandas que envolvem o aparato estatal e na ineficiência do Estado em tratar o conflito adequadamente, apresenta-se a seguinte problemática: é possível o tratamento de conflitos, através da utilização da cooperação, em situações envolvendo o Estado e o cidadão?

Na tentativa de responder a essa questão, estudam-se algumas teorias fundamentais para a compreensão da temática conflitos, além de trabalhar aspectos do capital social e da disputa pelo poder - verificando a assimetria das relações conflitivas em que é parte o Estado. Explorar-se-á assuntos como a constituição do Estado, democracia e cidadão. Por fim, com base na teoria explorada, apresenta-se a cooperação como forma autonomizada de gestão de conflitos entre o Estado e o cidadão.

Com a finalidade de cumprir o objetivo proposto, utilizar-se-á o método dedutivo, partindo-se de conceitos gerais básicos para o desenvolvimento do trabalho – conflito, Estado, democracia, capital social, poder, cidadão, cooperação – para se atingir um fim (particularidade), que seria o tratamento do conflito em si (caso concreto), ou seja, parte-se de uma ideia geral para o particular. O método de procedimento será o monográfico e a técnica de pesquisa empregada será a da documentação indireta (por meio de livros, artigos científicos – pesquisa documental e bibliográfica) (LEAL, 2009).

1 O PODER SIMBÓLICO ENQUANTO FONTE DA LEGITIMIDADE ESTATAL

Sugere-se que existe na sociedade a luta entre classes sociais e que estas buscam ocupar uma posição de poder, de forma que os detentores do poder objetivam demonstrar que os interesses dessa classe eram os de todos, fazendo uso da violência simbólica – um poder oculto na tentativa de garantir a dominação. Esses interesses embasariam a formulação de ideologias. Assim, Bourdieu (2005, p. 08-09) propõe que o poder simbólico seria “o poder invisível o qual pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”.

Nesse sentido, Warat (2010) explora a metáfora da torre de babel³, associando-a à concepção da globalização, abordando a questão da universalização de ideologias como uma homogeneidade destrutiva, na qual os detentores do poder e da fala estimulariam as majorias a desestimar as possibilidades de ser diferente. Percebe-se que ambos os autores trabalham numa perspectiva de existir uma ideologia dominante que tende a se sobrepor sobre as demais – através de instrumentos de dominação e de poder.

Com relação aos sistemas simbólicos⁴ como instrumentos de conhecimento e de comunicação, Bourdieu (2005) aponta que estes só exercem poder estruturante pois são estruturados. A estrutura diz respeito aos símbolos capazes de efetuar integração social, colaborando para a formação de um consenso sobre a realidade, facilitando a reprodução de uma ordem social. Warat (2010) faz referência ao

³ Deus teria castigado os homens por terem uma ambição tão grande, de construir uma torre que tocasse ao céu, assim teria introduzido as diferenças, sabendo que inviabilizaria a comunicação e que por consequência não seria possível concluir o projeto da torre.

⁴ Por exemplo a arte, a religião e a língua.

significado e ao significante, sendo o primeiro a organização das ideias e o segundo o veículo dessas ideias, bem como organizador do som. Isso quer dizer que existe uma carga ideológica valorativa expressa por meio de significantes e símbolos que são compreendidos de forma consensual por um grupo de pessoas, facilitando a comunicação e a construção de uma realidade social.

Essa representação, influenciada pelas produções simbólicas, são formações capazes de introduzir interesses particulares como se fossem universais, de modo a influenciar a função política do sistema simbólico, e contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra - violência simbólica - que, de acordo com Weber (*apud* BOURDIEU, 2005, p. 11), significa a “domesticação dos dominados”. Observa-se que o efeito ideológico dos discursos dominantes “consiste precisamente na imposição de sistemas de classificação políticos sob a aparência legítima de taxinomias [*sic*] filosóficas, religiosas, jurídicas, etc.” (BOURDIEU, 2005, p. 14).

O poder simbólico se mostra como “poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo, e deste modo, a ação sobre o mundo” (BOURDIEU, 2005, p. 14). O que significa que o poder simbólico reside na relação entre aqueles “que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos” (BOURDIEU, 2005, p. 14). Essas relações de poder, de acordo com o referido autor, são dependentes.

A teoria desenvolvida por Bourdieu (2005) tem por característica a inserção do indivíduo num contexto social dividido em diversos outros espaços - como a escola, vida pessoal, amizades, trabalho, dentre outros - aos quais o autor dá o nome de *campos*. O indivíduo possui um *habitus*, que é a quantidade de capital adquirido (cultural, econômico e social). Dessa forma, o indivíduo traz seu *habitus* - capital social acumulado - para o *campo*, os quais, por sua vez, possuem regras - *doxa*, de forma que o indivíduo, consideradas as suas particularidades, irá ocupar uma posição nesse cenário.

A luta simbólica pelo monopólio da nomeação legítima como imposição oficial - explícita e pública -, consiste em um investimento do capital social acumulado por parte dos agentes (capital adquirido em lutas anteriores). Pode haver a imposição particular (“seu ponto de vista”), mas se corre o risco da reciprocidade por ato de imposição simbólica - nomeação oficial - em que se tem a força do consenso coletivo e do senso comum operada por um mandatário do Estado - “detentor do

monopólio da violência simbólica legítima” (BOURDIEU, 2005, p. 146, grifado no original).

Como se pode observar, existe um consenso da sociedade em delegar a uma instituição o monopólio de violência (simbólica) legítima, submetendo-se à autoridade do Estado. Naturalmente, identifica-se uma diferença de relações de poder quando se fala na autoridade estatal (legítima), oriunda do consenso coletivo e do indivíduo que possui um capital social acumulado inferior ao da autoridade estatal, conseqüentemente, ocupando diferentes posições, resultado da disparidade de força e de poder desse tipo de relação.

Antes de haver qualquer convenção social em prol da defesa de direitos individuais e coletivos, vivia-se no estado de natureza, o qual, segundo Hobbes (2003, p. 112), consistia numa condição de “guerra de todos contra todos”. Cada indivíduo seria governado por sua própria razão, sendo que o homem teria direito a todas as coisas, até mesmo aos corpos uns dos outros. Todos são livres ao mesmo tempo e não livres, pois temem⁵. Assim, Hobbes (2003) explora a lógica do contrato social com a finalidade de garantir a manutenção da vida - o Estado é fruto da razão humana.

Ao tratar de autoridade, Hobbes (2003) a declara como o direito de praticar ações. Alguma coisa realizada por uma autoridade significaria que o praticante possui uma licença, um mandato para tanto. Desse modo, a república seria resultado da autorização e transferência de poderes a um homem ou a uma assembleia, reunindo em uma única voz a vontade da multidão, pois, em virtude dessa autoridade, compor-se-ia um ente com poder e força capaz de (con)formar as vontades de todos – o soberano.

A república é dividida em três espécies: a) quando o poder é de um só – monarquia; b) quando de uma assembleia, governo popular – democracia e; c) quando apenas de uma parte – aristocracia (HOBBS, 2003). A forma de república que mais interessa a este trabalho é a democracia, razão pela qual será abordada de forma mais específica.

A palavra democracia significa “governo do povo, pelo povo e para o povo” (MULLER, 1995, p. 146). Normalmente se acredita ser esse o modelo mais justo e que respeita a liberdade. Contudo, deve-se compreender no conceito de democracia

⁵ Sobre o tema, interessante a leitura do livro “O Senhor das moscas”, de William Golding.

um governo que respeita os direitos os homens. Ambos os significados se complementam, devendo-se atentar para exigência ética fundante do ideal democrático de um povo, apostando-se na sabedoria do povo (MULLER, 1995).

Pensa-se na democracia como cidadã, pois é o exercício da cidadania que dá ao indivíduo a sua dimensão pública. Justamente por ser o homem um ser de relações é que ele é capaz de se aliar aos outros pela palavra e pela ação, baseando-se no reconhecimento e respeito recíprocos. A liberdade do cidadão deve ser percebida positivamente pelo fato de ele efetivamente participar do poder político e, não pelo fato negativo, de não estar submetido às coações abusivas desse poder. A ideia de democracia sugere uma divisão de poder, ter e saber entre todos os cidadãos; só que isso não é possível de ser realizado, ainda que esse ideal indique uma direção que permita uma pedagogia e crie uma dinâmica social (MULLER, 1995).

Muller (1995) indica que a cidadania somente é possível quando as pessoas se reconhecerem como semelhantes, como iguais, mas não no sentido de uma uniformidade cultural e, sim, pela convergência ética política que fundamenta o respeito com o outro naquilo que é diferente. Faz-se uma analogia com a arte, pois a arte é universal, embora nenhuma obra seja igual a outra. Assim, deve a ética “conseguir exprimir o universal humano” (MULLER, 1995, p. 148).

Nas democracias quem decide é uma minoria, mas, importa ser esta uma decisão pautada numa ampla discussão pública na qual todos possam participar. Nas democracias representativas, percebe-se que a palavra do cidadão tem importância quando das eleições, que, por sua vez são muito relevantes, mas não suficientes. Não é simplesmente o voto que irá efetivamente orientar o curso dos assuntos públicos (MULLER, 1995).

Muller (1995), através de uma análise proposta por Popper, questiona que a ideia de poder do povo é perigosa. Sabe-se que é pretencioso o modelo democrático, quando afirma que permite aos cidadãos governar. Essa presunção pode ser ilusória, podendo-se refletir a democracia no sentido de, ao invés de dar o poder ao povo, evitar que este se torne tirânico, de modo a preservar o Estado de direito, sob a ótica de limitação de poder, reconhecendo ao cidadão o direito de controlar o poder, possibilitando que deponha contra o governo quando achar que este não está atendendo às demandas e interesses da sociedade.

Os membros da sociedade possuem prerrogativas comuns, implementadas por leis e protegidas por instituições, de forma que o exercício da cidadania é viabilizado devido à existência de uma estrutura de poder. Buscam-se direitos iguais num contexto constitucional que imponha limitações ao poder, para que todos possam exercer a cidadania. Ademais, sobre a questão de igualdade é interessante fazer a referência sobre à igualdade formal e material. Formalmente todos são iguais perante a lei. Contudo, nem todos têm as mesmas condições e oportunidades de vida, de modo que são realizados esforços no sentido de que a igualdade seja materializada – como exemplo, pode-se citar as políticas públicas, que atuam no sentido da concretização de direitos. Destaca-se, ainda, que a extensão da cidadania passou por profundas alterações e, na maioria dos lugares, ela foi ampliada de forma que mais pessoas passaram a exercê-la⁶ (DAHRENDORF, 1992).

Essa realidade, contudo, não é homogênea e depende de muitas variáveis para sua implementação. O desenvolvimento do capital social depende de uma série de fatores, nem sempre tão simples de serem atingidos. Trata-se de um debate extremamente relevante e, apesar de alguns avanços sociais, o caminho a percorrer ainda é significativo.

2 O CAPITAL SOCIAL ENQUANTO FONTE DE EMPODERAMENTO DO INDIVÍDUO

O capital social pode ser caracterizado como um recurso dos indivíduos, o qual viabiliza o acesso aos recursos sociais em razão das relações e interações que ocorrem com outras pessoas. Esse recurso, enquanto informações, apoios e conhecimentos constituem o “capital”, porque habilitam o seu detentor a acessar outros capitais, como posições sociais valorizadas, riquezas, empregos, etc. Ele é “social” pois é acessível dentro de uma rede de relações (SCHMIDT, 2006).

Também pode ser entendido como as várias formas de interações dentro de uma comunidade (entre seus membros), sejam estas formais ou informais, bem como considerando os componentes psicossociais, os sentimentos de confiança e reciprocidade inerentes a essas relações. Esse associativismo favorece o

⁶ Pode-se mencionar, como exemplo, a história do sufrágio – inicialmente era permitido apenas para homens adultos, ao passo que, no decorrer da história, foi estendido para mulheres, negros, etc.

desenvolvimento social (resolução de problemas) e econômico. Da mesma forma, a ausência de tal sentimento comprometeria esses objetivos. Assim, pode-se compreender o capital social como um “conjunto de redes relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital” (SCHMIDT, 2006, p. 1760).

O problema da pobreza de capital social não é sinônimo de pobreza enquanto falta de recursos financeiros. Ele é mais complexo. A pobreza é um fenômeno mais profundo do que não ter dinheiro ou ter pouco. Não se cura a pobreza simplesmente através da distribuição de renda, mas sim apoiada metodologicamente na compreensão de que se trata de um fenômeno complexo, com raízes econômicas, culturais e de relações sociais. Os desafios não são meramente econômicos, mas sobretudo políticos e culturais.

Nesse sentido, a cultura do consenso e o debate político são aliados quando da proposição, formulação e implementação de uma política pública, devendo haver um debate aberto e democrático no momento de elaboração de uma agenda. Um dos pontos mais sensíveis nesse contexto é a questão da desigualdade, que seria um dos fatores que inviabilizam um debate público saudável e sustentável, uma vez que a distribuição de capital não se restringe à distribuição de renda e recursos financeiros. Existem políticas que tentam minimizar desigualdades econômicas, como se fossem suficientes na resolução de problemas sociais. Logicamente que elas são importantes, mas devem estar aliadas e suportadas por uma rede de atendimentos e relações que compõem um cenário mais adequado à sua aplicação. Assim, tem-se que a igualdade de recursos vai além da paridade de renda.

Nota-se, ainda, que a complexidade de implementação de uma política pública não está restrita tão somente ao seu âmbito de atuação. Necessita-se considerar o pano de fundo social, político, cultural e econômico, além da capacidade das pessoas de participar do debate democrático. Dessa forma, o problema da distribuição do capital nas diversas classes sociais está associado à participação em mais (ou menos) redes com mais (ou menos) recursos. A distribuição de capital social não é uniforme – tanto no sentido de “recurso” quanto de “interação social” (SCHMIDT, 2006, p. 1763). Frente a esse cenário, a pobreza estaria relacionada a uma participação menor de redes e com menos recursos. Como assinala Bourdieu (2005) a riqueza e o acúmulo de capital social facilitariam

na competição por recursos, viabilizando a aquisição de capital humano, simbólico e prestígio social.

A relação entre capital social e desigualdade é um aspecto bastante destacado nos estudos sobre pobreza e exclusão social, sendo a desigualdade de capital social percebida de diversas formas, tais como: os pobres tendem a viver segmentados, em bairros distantes; estudam em escolas diferentes/separadas; divertem-se em espaços distintos, etc.

Piketty (2014) frisa que no século XIX os governos estavam muito centrados na proteção da propriedade privada, sendo esta a concepção de riqueza. Contudo, com o advento do Estado Social a redistribuição passa a ser compreendida sob outros prismas. A análise de Piketty (2014), no que tange o desenvolvimento organizacional do Estado liberal ao Estado social, sugere um retorno ao passado, a fim de recordar a evolução da estrutura arrecadatória a partir da comparação entre os gastos públicos dos países ricos desde o século XIX. O grupo de países avaliados são os Estados Unidos, o Reino Unido, a França e a Suécia, destacando que antes da Primeira Guerra Mundial, os impostos representavam menos de 10%. Em contrapartida, de 2000 até 2010 aumentou de 30 para 55%, ou seja, uma mudança significativa. Esse aumento na arrecadação refletiria na constituição do Estado Social.

Paralelamente à visão de Piketty, alia-se a perspectiva de Sen (2000). Ele busca demonstrar que o desenvolvimento pode ser um processo de expansão das liberdades reais das pessoas. A liberdade dependeria de uma série de fatores, como o aumento da renda pessoal (visão mais restritiva). Mas não somente isso, também das disposições sociais, econômicas e dos direitos civis, além da contribuição da industrialização, do progresso tecnológico e da modernização social. O desenvolvimento se caracterizaria pela remoção das principais fontes de privação de liberdades – pobreza, tirania, poucas oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência na prestação de serviços públicos e intolerância de Estados repressivos. Um Estado democrático facilita o acesso do cidadão e estimula o seu empoderamento. Contudo, isso não significa que sempre haverá uma paridade de recursos disponíveis.

A partir da ideia de capital social, percebe-se a importância do indivíduo enquanto agente transformador de opiniões num contexto social, cultural e político. A política pública de tratamento de conflitos, nesse panorama, proporcionaria ao

cidadão um espaço de transformação das relações sociais, sendo, não apenas um meio de gerar celeridade processual, mas, primordialmente, uma forma de dar autonomia aos indivíduos para que estes sejam responsáveis pelos os seus conflitos e pelas suas escolhas. O principal benefício estaria na aplicação de mecanismos autocompositivos e de um tratamento adequado das demandas sociais, que preveniriam o retorno daquele conflito sob uma nova roupagem ao Poder Judiciário. Nesta seara, o aumento e estímulo do capital social⁷ refletiria e desempenharia uma função essencial no desenvolvimento⁸ social, econômico, cultural e político, auxiliando na possibilidade de diálogo com o Poder Público.

3 DO PODER JUDICIÁRIO À COOPERAÇÃO

Esta seção discorre sobre o Poder Judiciário como entidade estatal legítima designada para a resolução de conflitos, apontando algumas dificuldades e instabilidades enfrentadas pela referida instituição. Também, trabalhar-se-á a temática cooperação, a partir da qual é possível (re)pensar a forma de tratamento de uma situação conflitiva.

O Poder Judiciário é o destinatário das demandas conflitivas sociais. Apesar de existirem instâncias administrativas, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). O “espaço judicial” é destinado àqueles preparados para entrar no jogo, excluindo os que não possuem uma postura adequada e não compreendem a linguagem utilizada (BOURDIEU, 2005, p. 225).

A constituição de uma competência propriamente jurídica, maestria técnica de um saber científico frequentemente antinômico [sic] das simples recomendações do senso comum, leva à desqualificação do sentido de equidade dos não-especialistas e à revogação da sua construção espontânea dos factos [sic], da sua <<visão do caso>>. O desvio entre a visão vulgar daquele que se vai tornar num <<justiciável>>, quer dizer, num cliente, e a visão científica do perito, juiz, advogado, conselheiro jurídico, etc., nada tem de acidental; ele é constitutivo de uma relação de poder, que fundamenta dois sistemas diferentes de pressupostos, de intenções expressivas, numa palavra duas visões do mundo (BOURDIEU, 2005, p. 226).

⁷ Esse estímulo e aumento do capital social é o que se chama de empoderamento social.

⁸ Entende-se desenvolvimento em sentido amplo, não apenas sob o aspecto econômico, mas sim, social, político, cultural, além do econômico.

Existe um distanciamento entre o espaço do Poder Judiciário e o usuário geral do sistema, o qual muitas vezes fica privado/alheio/desapossado do seu conflito, sem compreender o que está acontecendo. O Judiciário funciona como um lugar neutro, no qual, de fato se opera uma “neutralização” do que está em debate através de um distanciamento, pois não existe o confronto direto entre as partes (BOURDIEU, 2005).

Em resumo, a transformação dos conflitos inconciliáveis de interesses em permutas reguladas de argumentos racionais entre sujeitos iguais está inscrita na própria existência de um pessoal especializado, independente dos grupos sociais em conflito e encarregado de organizar, segundo formas codificadas, a *manifestação pública* dos conflitos sociais e de lhes dar soluções socialmente reconhecidas como imparciais, pois que são definidas segundo as regras formais e logicamente coerentes de uma doutrina percebida como independente dos antagonismos imediatos (BOURDIEU, 2005, grifado no original).

O ambiente judiciário tem características e rituais próprios que despersonalizam os indivíduos, mediante a utilização de formas rígidas padronizadas e da atribuição de um número à pessoa. Dentro dessa ideia, o processo é entregue para um juiz que irá decidi-lo, de forma que não existe por parte de nenhum dos litigantes autonomia para resolver seus problemas. A intenção não é negar a importância do sistema judiciário, mas sim ampliar os horizontes no que tange à resolução de conflitos, pois existem outras formas de tratamento dos problemas, devendo ser o Judiciário utilizado de forma racional – quando não for viável o diálogo.

O número de processos que tramitam no Judiciário é alarmante. Trata-se de alta quantidade de demanda, as quais tem várias causas e origens: culturais, processuais, sociais, econômicas e políticas. Segundo Nalini (2008, p. 107) antigamente era motivo de orgulho para as pessoas dizerem que nunca haviam figurado em um processo. Entretanto, hoje o Brasil parece experimentar do que o autor chama de “demandismo” que, para alguns “otimistas”, significa que o povo tem mais conhecimento sobre os seus direitos enquanto para os “realistas” essa litigância sugere uma sociedade mais egoísta.

Nesse sentido, percebe-se que o Judiciário é acionado por todos, sejam ricos, pobres, pessoas físicas ou jurídicas, empresas, sindicatos, bancos, associações, particulares e o governo. “Invoca-se o juiz quando se tem razão e, principalmente, quando não se tem nenhum direito” (NALINI, 2008, p. 107). O autor (2008) destaca

que o Estado instrumentaliza o Judiciário e cita como exemplo os precatórios, os quais não constituem uma medida satisfativa aos credores do governo. Menciona que já não existe pudor em ser parte de ação judicial, que todos litigam.

Em razão do alto número de processos o Estado vive uma instabilidade institucional, que aponta para sua transformação num campo de experimentações políticas. Santos (2014) defende a necessidade de uma profunda reforma Judiciária e destaca dois princípios: a) a garantia de igualdade de oportunidade às diferentes apostas de institucionalidade democrática e; b) a experimentação política na tentativa de transformar essa instabilidade em um campo de deliberação democrática. Pondera a necessidade de transparência da tarefa de coordenação, identificando transparência como a necessidade de demonstrar a intenção da medida adotada, diferentemente da mera publicidade de dados.

De acordo com dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça⁹ o maior litigante do sistema Judiciário é o próprio Estado¹⁰, o que significa que ele demanda de si próprio, se tornando o grande responsável pela sua própria ineficiência. Nesta senda, tem-se que o maior “cliente” da Justiça é o Estado. Com a finalidade de se apresentar uma resposta adequada aos conflitos, pretende-se trabalhar com a ideia de cooperação, no sentido do Estado atuar de maneira mais próxima ao cidadão, na expectativa de conceder maior eficiência por parte do aparato estatal.

O conflito é movimento, o qual gera desacomodação e impulsiona a mudança. Contudo, o modo como forem tratados implicará diretamente nos resultados alcançados. O Poder Judiciário é apenas um dos meios de resolução de conflitos – não é o único e, com certeza, não é o mais democrático. Spengler (2010, p. 298-299) chama a atenção para o esquema de Cosi, chamado de “geografia do conflito”, através do qual se percebe que a diminuição da comunicação e o controle sobre o procedimento e o resultado provoca um aumento na coerção e no confronto. Tal ideia sugere que se deve repensar a forma com a qual os conflitos são tratados, pois quanto maior a interação e compreensão sobre o problema, maior será a autonomia do participante, aumentando as chances de êxito no cumprimento daquilo que foi estipulado.

⁹ Doravante CNJ.

¹⁰ Vide Relatório Justiça em Números e o relatório dos 100 maiores litigantes da Justiça.

Distingue-se a maneira de se lidar com a situação conflitiva, podendo ser esta cooperativa ou competitiva, sendo que, na primeira hipótese, os participantes agem com objetivos comuns, apresentando uma “interdependência promovedora”, existindo, portanto, uma ligação positiva. Já no segundo caso, tem-se a seguinte ideia: se uma parte é bem-sucedida, a outra, por consequência, não o é – ideia do ganha/perde (SPENGLER, 2015). Naturalmente, a cooperação, por ser outra forma possível de relação social, permite o tratamento do conflito, operando-se no reconhecimento do problema e na tentativa de construção de uma solução (SPENGLER, 2010). Nos casos em que um dos participantes for o Estado, entende-se que a aproximação é diferente do que no caso de dois vizinhos, por exemplo. Todavia, isso não impede uma abordagem diferenciada para lidar com a situação posta.

No decorrer do texto foram trazidos vários elementos que reforçam a ideia de uma disparidade de poder entre o Estado e o cidadão. É sabido que a administração pública é composta de uma série de regras e princípios peculiares ao direito privado, sendo que, a composição com o ente estatal deve ser pautada numa série de cuidados, observando a ética, a boa-fé, os princípios e fundamentos da administração pública¹¹. Não obstante, foi sancionada a Lei 13.140/2015, a qual permite a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, ou seja, o legislador reconhece a possibilidade da aplicação de outros métodos, que não a jurisdição, nos conflitos estatais.

A autocomposição¹², por sua vez, é caracterizada pela tentativa dos partícipes em comporem uma estratégia adequada para o seu problema, enquanto a heterocomposição¹³ é qualificada pela intervenção de um terceiro na resolução da disputa. Assim, entende-se pela possibilidade de uma opção ecológica¹⁴, que preserva o respeito mútuo, havendo uma aproximação maior do cidadão com o Estado, viabilizando um diálogo construtivo nas relações sociais, baseado na ideia de consenso, de maneira a permitir que o Estado atue com maior eficiência e que o

¹¹ Não se tem por objetivo, neste texto, esmiuçar os princípios, direitos e deveres da administração pública.

¹² Exemplos de métodos autocompositivos: negociação e conciliação.

¹³ Exemplos de métodos heterocompositivos: adjudicação e arbitragem.

¹⁴ O autor Luiz Alberto Warat trabalha com expressões envolvendo a palavra ecologia em várias de suas obras, de modo que se apropria dessa palavra que simbolicamente representa a lógica de cooperação e de aproximação do tratamento de conflitos.

cidadão se perceba como um ser de direitos e deveres, com um agir pautado na transparência dos fundamentos lógicos e com base na democracia.

CONCLUSÃO

Ante ao exposto, pode-se dizer que a relação conflituosa é inevitável e necessária. Ela serve de impulso para mudanças e pode ser compreendida como um elemento de desenvolvimento social ao serem identificadas intenções opostas, que qualificarão umas às outras, havendo a interação entre as posições. Pode, também, ocorrer a sobreposição de uma, não havendo espaço para o diálogo e a cooperação, trabalhando-se numa lógica de aniquilação. Assim, verifica-se que nem sempre os conflitos ocorrem em situações de paridade de forças. Por vezes, pode uma entidade se opor a um indivíduo, provocando uma desigualdade de “armas”, caso em que a imposição de um sobre o outro é um resultado previsível.

Ao Estado foi atribuída a legitimidade da resolução dos conflitos entre as pessoas. É um ente reconhecido pela sociedade como autoridade disciplinadora e impositiva de regras, a qual se deve obediência. Contudo, verifica-se a dificuldade do Estado em apresentar respostas satisfatórias aos anseios sociais, e além disso, de ele próprio conseguir resolver de maneira eficiente os seus conflitos com os indivíduos. Existe uma demanda muito alta de processos envolvendo o Estado, e este não está conseguindo atender à coletividade. Passa-se, assim, a repensar a administração estatal, a fim de promover formas/meios que garantam ao administrado uma resposta adequada aos seus conflitos com o ente estatal.

Faz-se importante reestruturar a gestão pública no sentido de haver uma maior eficácia de suas respostas com relação ao indivíduo. É preciso trabalhar numa lógica de cooperação e proximidade, permitindo a expansão de liberdades, bem como o empoderamento do administrado em relação à Administração Pública Estatal, viabilizando um tratamento consensual dos conflitos entre Estado e particular. Respondendo-se ao problema de pesquisa, entende-se possível o tratamento autocompositivo dos conflitos entre o público e o privado, desde que respeitados os princípios e regras administrativas, não sendo admitida a arbitrariedade¹⁵ por parte do gestor público.

¹⁵ A arbitrariedade significa o abuso de poder por parte do gestor público, prática vedada no ordenamento jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei de mediação**. Brasília: Senado Federal, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

DAHRENDORF, Ralf. **O conflito social moderno**: um ensaio sobre a política da liberdade. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1992.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LEAL, Monia Clarissa Hennig. **Manual de metodologia da pesquisa para o direito**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

MULLER, Jean-Marie. **O princípio da não-violência**: percurso filosófico. Tradução de Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

NALINI, José Renato. **A Rebelião da Toga**. Campinas: Millennium, 2008.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. Coimbra: Almedina, 2014.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, R.; REIS, J. R. **Direitos sociais e políticas públicas 6**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006, p. 1755-1786.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação**: por uma outra cultura no tratamento de conflitos. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

_____. A boa-fé e a cooperação previstas no novo Código de Processo Civil brasileiro como princípios viabilizadores de um tratamento adequado dos conflitos judicializados. In: COSTA, Marli Marlene Moraes; LEAL, Monia Clarissa Hennig (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

WARAT, Luiz Alberto. **A rua grita Dionísio**: direitos humanos da alteridade, surrealismo e cartografia. Rio de Janeiro: Lume Júris, 2010.