



## A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA SOCIOLOGIA REFLEXIVA DE PIERRE BOURDIEU: PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Leonel Pires Ohlweiler<sup>1</sup>

Ana Beatriz Getelina Sousa<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo abordará, a partir da perspectiva da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu, a ruptura do paradigma tradicional da Administração Pública e a implementação dos mecanismos de resolução consensual de conflitos no campo burocrático. Por conseguinte, questiona-se: de que forma a ruptura do paradigma tradicional da Administração Pública pode contribuir para a implementação dos meios adequados de resolução de conflitos no âmbito administrativo? O objetivo geral da pesquisa é analisar de que modo tal mudança pode contribuir para a implementação da resolução consensual de conflitos envolvendo a Administração Pública. Para tanto, buscar-se-á: a) investigar de que maneira se estabelece o campo e o *habitus* burocráticos da Administração Pública; b) averiguar a modificação do paradigma tradicional administrativo; e c) perquirir a nova postura consensual adotada pelo Poder Público no contexto da gestão adequada de conflitos. O método científico de abordagem a ser utilizado nessa pesquisa é o hipotético-dedutivo. Além disso, o artigo utilizar-se-á da pesquisa bibliográfica e basear-se-á em pesquisa qualitativa. Ao final, em sendo verificada que a ruptura do paradigma tradicional da Administração Pública propicia uma ampliação do olhar sobre a gestão adequada dos conflitos, ao considerar outros métodos além da via judicial, então observa-se a contribuição para a implementação dos meios adequados de resolução de controvérsias no âmbito administrativo.

**Palavras-chave:** Consensualidade. Pierre Bourdieu. Paradigma tradicional da Administração Pública. Campo burocrático. *Habitus* burocrático.

### CONSENSUS IN PUBLIC ADMINISTRATION BASED ON PIERRE BOURDIEU'S REFLEXIVE SOCIOLOGY: PERSPECTIVES AND CHALLENGES

**Abstract:** This article will address, from the perspective of Pierre Bourdieu's reflexive sociology, the rupture of the traditional paradigm of Public Administration and the implementation of consensual conflict resolution mechanisms in the bureaucratic field.

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Direito pela Unisinos. Pós-Doutor pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Mestrado e do Doutorado em Direito e da Graduação na Universidade La Salle (Canoas/RS). Desembargador do TJRS. E-mail: leonelpires@terra.com.br.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito e Sociedade pela Universidade La Salle (Canoas/RS). Bolsista PROSUC/CAPES (modalidade II – taxa). Pós-graduada em Direito Público pela Faculdade Metropolitana do Estado de São Paulo (2021). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (2020). E-mail: biagetelina@gmail.com.





Therefore, the question is: in what way can the rupture of the traditional paradigm of Public Administration contribute to the implementation of the appropriate means of conflict resolution in the administrative field? The general objective of this research is to analyze how this change can contribute to the implementation of consensual conflict resolution involving the Public Administration. To this end, we will seek to: a) investigate how the bureaucratic field and the bureaucratic habitus of the Public Administration are established; b) investigate the modification of the traditional administrative paradigm; and c) investigate the new consensual posture adopted by the Public Administration in the context of appropriate conflict management. The scientific method of approach to be used in this research is the hypothetical-deductive. In addition, the article will use bibliographical research and will be based on qualitative research. In the end, if it is verified that the rupture of the traditional paradigm of the Public Administration provides a broadening of the view on the adequate management of conflicts, by considering other methods besides the judicial route, then the contribution to the implementation of adequate means of dispute resolution in the administrative sphere is observed.

**Keywords:** Consensuality. Pierre Bourdieu. Traditional paradigm of Public Administration. Bureaucratic field. Bureaucratic *habitus*.

## 1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que as relações da sociedade, pautadas pela complexidade, exigem uma constante transformação na postura da Administração Pública. Os atos tradicionalmente praticados pelos agentes administrativos denotam a existência de um *habitus* burocrático, caracterizado pela predominância de atos imperativos, pautados, em grande parte, pela autoexecutoriedade e, também, pelos poderes exorbitantes, em razão da preponderância do interesse público sobre o interesse privado.

Nesse sentido, tendo em vista as transformações das relações sociais, faz-se necessário repensar a dicotomia entre essas duas esferas a fim de aproximar as relações entre a Administração Pública e os cidadãos.

Além das mudanças pelas quais a sociedade brasileira passou nas últimas décadas, o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) e a Lei nº 13.140/2015 alavancaram esse processo de transformação da Administração Pública, de modo a estimular a resolução adequada de controvérsias para além do Poder Judiciário.

Assim, o fenômeno da consensualidade, a partir do advento das legislações acima referidas, adquiriu relevância ímpar na resolutividade das controvérsias, o que aponta para a necessidade de pesquisas acerca da aplicação dos métodos adequados de solução de conflitos



no âmbito da Administração Pública, de modo a incentivar uma análise crítica sobre a postura administrativa tradicionalmente praticada e despertar nos docentes, discentes e comunidade em geral o interesse pela consensualidade.

Por conseguinte, questiona-se: de que forma a ruptura do paradigma tradicional da Administração Pública pode contribuir para a implementação dos meios adequados de resolução de conflitos no âmbito administrativo?

A partir da perspectiva da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu, o objetivo geral da pesquisa é analisar de que modo tal mudança pode contribuir para a implementação da resolução consensual de conflitos envolvendo a Administração Pública.

Para tanto, com base no método científico hipotético-dedutivo, sendo a pesquisa do tipo bibliográfica e qualitativa, foram propostos três objetivos específicos, a saber: a) investigar de que maneira se estabelece o campo e o *habitus* burocráticos da Administração Pública; b) averiguar a modificação do paradigma tradicional administrativo; e c) perquirir a nova postura consensual adotada pelo Poder Público no contexto da gestão adequada de conflitos.

## **2 O CAMPO E O *HABITUS* BUROCRÁTICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Inicialmente, é essencial destacar que, neste estudo, adota-se a perspectiva da Administração Pública como campo de poder, consubstanciado por um caráter relacional que abarca agentes próprios, interesses variados e formas de capital específicas (BOURDIEU, 2014, p. 50-51).

O campo, por sua vez, refere-se a um espaço estruturado, em que estão presentes cargos e funções diversas que se relacionam com as posições ocupadas pelos agentes. Dessa forma, realça-se que:

Um campo, e também o campo científico, se define entre outras coisas através da definição dos objetos de disputas e dos interesses específicos que são irredutíveis aos objetos de disputas e aos interesses próprios de outros campos (não se poderia motivar um filósofo com questões próprias dos geógrafos) e que não são percebidos por quem não foi formado para entrar neste campo [...]. Para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas a disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem no conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas, etc (BOURDIEU, 1983, p. 89).





A partir dessa ótica, o campo social (a sociedade) é um espaço em que os indivíduos interagem de forma relacional e sobre ele existe a influência do nível de capital que os agentes possuem. Tal panorama revela que o acúmulo de capital (econômico, cultural, social, simbólico) está intrinsecamente relacionado com a disposição do agente no espaço físico, de maneira que “[...] se encontra assim inscrito simultaneamente na objetividade das estruturas espaciais e nas estruturas subjetivas que são, em parte, o produto da incorporação dessas estruturas objetivadas” (BOURDIEU, 2013, p. 135).

Dessa disposição no espaço físico decorre a posição social, que se consubstancia a partir de estruturas hierarquizadas, as quais, por sua vez, derivam da sociedade hierarquizada Bourdieu (2008, p. 160). Assim, ao ocupar um espaço físico, determinado agente exprime simbolicamente o espaço social que dispõe, porquanto se entende que “[...] é na relação entre a distribuição dos agentes e a distribuição dos bens no espaço que se define o valor das diferentes regiões do espaço social reificado” (BOURDIEU, 2008, p. 161).

Assim, o campo tem uma lógica própria, a qual é extraída dos posicionamentos daqueles que nele estão envolvidos, de modo que um “[...] campo é um microcosmo autônomo no interior do macrocosmo social.” (BOURDIEU, 2011, p. 195).

Logo, as práticas dos agentes que estão inseridos no campo são socialmente construídas, de maneira que “o *habitus* é esse princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco [...]” (BOURDIEU, 1996, p. 21-22).

O exercício das atividades administrativas perpassa, também, pelo poder simbólico, assim entendido por Bourdieu (1989, p. 15) como “poder subordinado, [...] uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder [...]”.

Cumprido salientar que o *habitus* burocrático é marcado pelo poder simbólico, assim como pelo formalismo, e contempla relações de força, distribuição de capital, e interesses específicos de dominação (inclusive, a própria estratégia de dominar), de maneira que “as prerrogativas públicas de ordenação e designação fazem parte do sistema de disposições predispostas para funcionarem como estrutura estruturante de representações de dominação, assumindo-se como modo de agir inerente à concepção de autoridade burocrática.” (OHLWEILER, 2020, p. 301).

À vista disso, compreende-se que “o *habitus* não é um espaço natural, mas, ao contrário, é um espaço social construído, incorporado pelas estruturas mentais. É um mecanismo que permite a produção e a reprodução das práticas sociais [...]” (TORRES, 2012, p. 118).

Os conceitos centrais no estudo de Bourdieu, ora apresentados, se relacionam com a burocracia, o espaço que se constitui pela organização formal e apresenta características que consistem em:

Um sistema de controles e sanções diferenciados é definido nos regulamentos. A designação dos encargos ocorre na base das qualificações técnicas que são determinadas através de procedimentos formalizados e impessoais (por exemplo, exames). Dentro da estrutura da autoridade hierarquicamente disposta, as atividades dos ‘peritos treinados e assalariados’ são governadas por regras gerais, abstratas e claramente definidas, as quais evitam a necessidade de serem emitidas instruções específicas para cada caso particular (MERTON, 1970, p. 272).

Destarte, verifica-se que a sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu se propõe a pensar, a analisar e a questionar não apenas a dominação física do Estado, mas também a dominação mental, simbólica. Faz-se importante mencionar que a influência do Estado se exterioriza no domínio da produção simbólica, especialmente porque se compreende que “o Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico [...]” (BOURDIEU, 1996, p. 99).

A partir da concentração de diferentes capitais, os quais foram acima mencionados, verifica-se que o Estado consegue desenvolver um poder em relação aos demais campos. Além disso, o campo de poder é formado lado a lado à construção do Estado, de modo que os detentores de diversos tipos de capitais estão em busca de adquirir o poder sobre o Estado.

Por conseguinte, convém ressaltar também que o Estado concentra esse poder simbólico, de modo a inculcar na sociedade categorias de pensamento, que, a partir da instituição conhecida como escola, verifica-se a unificação de saberes, como por exemplo a ortografia, a qual resulta da intervenção arbitrária do Estado. Dessa maneira, observa-se que “para compreender a dimensão simbólica do efeito do Estado, especialmente o que podemos chamar de efeito universal, é preciso compreender o funcionamento específico do microcosmo burocrático.” (BOURDIEU, 1996, p. 121).



Tal análise revela-se importante para a compreensão acerca dos diferentes tipos de capital e de que modo eles se concentram no capital simbólico. Nesse sentido, Bourdieu (1996, p. 107-108) explica que:

O capital simbólico é uma propriedade qualquer (de qualquer tipo de capital, físico, econômico, cultural, social), percebida pelos agentes sociais cujas categorias de percepção são tais que eles podem entendê-las (percebê-las) e reconhece-las, atribuindo-lhes valor [...] Mais precisamente, é a forma que todo tipo de capital assume quando é percebido através das categorias de percepção, produtos da incorporação das divisões ou das oposições inscritas na estrutura da distribuição desse tipo de capital (como forte/frágil, grande/pequeno, rico/pobre, culto/inculto etc.). Segue-se que o Estado, que dispõe de meios de impor e de inculcar princípios duráveis de visão e de divisão de acordo com suas próprias estruturas, é o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico. (BOURDIEU, 1996, p. 107-108).

Por esse ponto de vista, verifica-se que o *habitus* burocrático da Administração Pública está atrelado às práticas reiteradamente praticadas e, também, à postura tradicional do âmbito administrativo. Traçando um panorama com a resolução adequada de conflitos, tema relacionado ao presente estudo, observa-se que esse *habitus* está caracterizado pelo viés autoritário e impositivo, pela predominância de atos imperativos, pautados, em grande parte, pela autoexecutoriedade e, também, pelos poderes exorbitantes.

Após averiguar de forma sociológica e jurídica a formação do *habitus* burocrático da Administração Pública, imperioso compreender, no tópico a seguir, as transformações pelas quais o âmbito administrativo passou, a fim de lidar de forma adequada com as mudanças da sociedade.

### 3 A RUPTURA DO PARADIGMA TRADICIONAL ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo, consubstanciado no modelo tradicional, inserido em um processo de evolução, passou por diversas mudanças, em razão, dentre outras causas, das complexas relações sociais, “que impõem ao Estado a necessidade de revisitar formas de atuação clássicas, convencionais, para responder desafios atuais.” (NIEBUHR; OLIVEIRA; QUINT, 2018, p. 1542-1543).

Em uma breve retomada histórica, Moreira Neto (2003, p. 132-133) ensina que os modelos políticos antigos, os quais estavam baseados na coerção, na necessidade de concentração de poder, contribuíram para a formação do Estado-Nação, segundo o modelo renascentista que, dentre outras características, exerce o poder de imperatividade.



Por conseguinte, necessário realçar que:

Como sua orientação germinal não foi a busca do consenso, mas a imposição da coerção, explica-se a mult centenária evolução desse modelo, passando pela importante mudança novecentista do Estado de Direito, de corte iluminista, para chegar, na segunda metade do século passado, ao Estado Democrático de Direito, nele já se podendo distinguir, dentre sua plêiade de princípios de inspiração libertária, um princípio do consenso em construção, que pode ser sumariamente definido como o primado da concertação sobre a imposição nas relações de poder entre a sociedade e o Estado. (MOREIRA NETO, 2003, p. 133).

Essa conjuntura propiciou, então, o surgimento de uma nova era, pautada em relações de paridade “entre o Estado-administrador e o cidadão-administrado” (MOREIRA NETO, 2003, p. 134). Buscou-se, assim, repensar o paradigma dominante entre Administração Pública e sociedade.

Destarte, essa reflexão se faz necessária, especialmente, porque se verifica que “muitos dos institutos clássicos do Direito Administrativo tem passado por um paulatino processo de revisitação e renovação, ganhando nova roupagem e significação à medida que se reposiciona a relação Administração-administrado.” (NIEBUHR; OLIVEIRA; QUINT, 2018, p. 1543).

Uma nova análise sobre o referido paradigma, a fim de aproximar o cidadão da Administração Pública, contribuiu para a gradativa ascensão da consensualidade no âmbito administrativo. Houve, então, uma mudança do papel do Estado, de modo que “não seria exagero apontar essas novas vias, não só de atuação preventiva como de composição de conflitos administrativos já instaurados, como importantes conquistas da cidadania e da sociedade [...]” (MOREIRA NETO, 2003, p. 153).

Por conseguinte, o Estado Democrático de Direito, sedimentado pela a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988), apresenta, dentre as múltiplas facetas, o administrado como cidadão, sendo necessário fortalecer e aproximar as conexões entre Estado e sociedade, consolidando uma relação horizontal para que seja dada abertura ao diálogo entre o Poder Público e os indivíduos. Além disso, denota a importância da participação efetiva do particular na tomada de decisões por parte da Administração Pública (MOREIRA NETO, 2003, p. 133-134).

Com o advento do CPC/2015 e da Lei nº 13.140/2015, manifestou-se o reconhecimento da necessidade de oferecer aos cidadãos os métodos disponíveis, incluindo os autocompositivos. Tanto é que esses métodos, atualmente, são fomentados pela própria



estrutura do Poder Judiciário e devem ser incentivados pelos agentes que nele operam (CASTRO, 2020, p. 65-67).

Por conseguinte, necessário verificar que:

[...] um Estado de juridicidade plena - de legalidade, de legitimidade e de licitude - um Estado de Justiça, não pode prescindir dessa interação horizontal e sadia com a sociedade, o que deverá refletir-se em sua atuação, de modo que ações suasórias sempre precedam ações dissuasórias e estas, as sancionatórias: a face imperativa do Poder só deve aparecer quando absolutamente necessário e no que for absolutamente indispensável. [...] (MOREIRA NETO, 2003, p. 156).

Observa-se, então, que o Estado mudou e continua a mudar gradativamente o paradigma caracterizado pela ação unilateral e imperativa. Essa transformação marcou a superação de um modelo que necessitava adquirir novos olhares em relação aos conflitos com a sociedade. Compreende-se, assim, “[...] a sua importância sócio-política, enquanto via de fomento de civismo, de aperfeiçoamento da participação cívica e de agilização das relações sócio-econômicas [...]” (MOREIRA NETO, 2003, p. 154).

À consequência disso, compreende-se, sobretudo, que o panorama em questão está em transformação, de modo que “[...] a jurisdição prestada pelo Estado através dos tribunais em seus diversos níveis desde muito tempo foi a principal, senão a única, via para a solução dos conflitos que não se autocompunham [...]” (JACQUES; SPENGLER, 2016, p. 118).

Nesse sentido, não foi apenas o Direito Administrativo que passou por transformações, como exposto acima, mas, também, o âmbito processual civil do Direito, especialmente com o advento do CPC/2015, que sedimentou o modelo cooperativo e incentivou a aplicação dos métodos consensuais de resolução dos conflitos (NIEBUHR; OLIVEIRA; QUINT, 2018, p. 1543).

Assim, conforme analisou-se, a mudança de paradigma do Estado não apenas acompanhou as mudanças da sociedade, mas também se revelou necessária diante do fato de que a Administração Pública “[...] é fonte inesgotável de conflitos de interesses. Isso se dá no âmbito interorgânico, bem como nas relações com servidores públicos e contratos administrativos [...]” (CUÉLLAR; MOREIRA, 2018, p. 2).

Além disso, quanto à postura tradicional praticada pela Administração Pública, Cuéllar e Moreira (2019, p. 22) compreendem que um dos fatores que contribuiu para tal postura de distanciamento entre os métodos adequados de controvérsias e as questões voltadas ao Direito Público foi a concepção fechada do princípio da legalidade.



Isso, então, impediu o avanço da consensualidade no âmbito administrativo, a partir da implementação de Câmaras de Mediação e Conciliação, de modo que é possível verificar que “não foi devido a um acaso, portanto, que a Administração Pública brasileira se tornou a grande ‘cliente’, a maior ‘usuária’ dos serviços prestados pelo Poder Judiciário.” (CUÉLLAR; MOREIRA, 2019, p. 22).

Por isso, diante desse cenário de grande quantidade de conflitos envolvendo a Administração Pública, faz-se necessária a “[...] releitura dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da legalidade.” (NIEBUHR; OLIVEIRA; QUINT, 2018, p. 1549-1550).

Essa mudança de postura da Administração Pública coincide com o problema acerca da atual situação enfrentada pelo Estado em auxiliar na resolução dos conflitos, pois a maioria das lides tende a buscar a tutela do Poder Judiciário, o que proporciona uma sobrecarga de demandas, que gera “[...] significativo acervo de não direitos, em causas sem qualquer solução. Nesse cenário, as únicas coisas que persistem eficazes são os conflitos e a insatisfação de todos os envolvidos.” (CUÉLLAR; MOREIRA, 2018, p. 2).

Por isso, inevitável compreender que a grande quantidade de processos judiciais existentes não interfere somente na satisfação dos direitos buscados pelos cidadãos, mas, também, no tocante à democratização do acesso à justiça. Verifica-se, então, que tal situação revela a crise do Poder Judiciário e macula o acesso à justiça, que, na visão de Cappelletti e Garth (1988, p. 8), consiste em:

Determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).

Dessa forma, cumpre esclarecer que os meios adequados de resolução de controvérsias, especialmente no âmbito administrativo, foco desta pesquisa, não podem ser vistos unicamente como forma de resolver a problemática do grande número de processos que demandam solução do Poder Judiciário e da celeridade, mas sim como meios de repensar o *habitus* burocrático da Administração Pública, conforme exposto no tópico anterior, e de implementar a busca por soluções adequadas a cada caso concreto, “[...] que promovam a efetiva pacificação social.” (AQUINO, 2017, p. 157).

Esse modelo consensual, que se aproxima da nova postura do Direito Administrativo, estabelece-se de maneira a estimular a consensualidade, “principalmente através dos



mecanismos de mediação, conciliação e de transação judicial.” (NIEBUHR; OLIVEIRA; QUINT, 2018, p. 1555).

Assim, nesse contexto de mudança de paradigma, verifica-se que “a tendência nacional de desjudicialização requer do profissional moderno uma visão mais ampliada sobre as possibilidades de realização da justiça.” (GORETTI, 2019, p. 199).

Especialmente no âmbito administrativo, esses métodos adequados de resolução de controvérsias estão adquirindo especial relevo, sobretudo com a mutação estatal mencionada. Assim, os referidos meios “[...] já deram mostras de que são eficientes e atenuam os custos de transação inerentes a qualquer conflito. Sobretudo em casos de controvérsias internas à Administração Pública, seus órgãos e entidades.” (CUÉLLAR; MOREIRA, 2019, p. 20).

Portanto, observa-se que a postura tradicional praticada pela Administração Pública, pautada, especialmente, pela imperatividade, unilateralidade e autoridade tem se transformado a partir das atuais e complexas exigências da sociedade e, sobretudo, com o advento do fenômeno da consensualidade, o qual será analisado no tópico a seguir.

#### **4 A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Diante do novo paradigma consensual administrativo, inicia-se esse tópico com a reflexão acerca de que maneira a Administração Pública tem se relacionado com a sociedade, especialmente no que tange à resolução de conflitos que tem como parte, de um lado, o cidadão, e, de outro, o poder público. Pensar a partir disso propicia o questionamento de como o conflito é discernido. Seria visto como algo que pressupõe inimizade entre as partes e um olhar pessimista sobre o outro ou seria visto como algo que faz parte da vida em sociedade e propicia o crescimento?

Essa é uma análise intrigante, que, sem dúvidas, demanda um repensar sobre a forma como se vê o conflito e que meios podem ser tomados para que haja a resolução adequada a cada caso concreto. A postura tradicional da Administração Pública está em processo de transformação, de abertura do sistema para ampliar o olhar não apenas sobre o conflito, mas, sobretudo, acerca da relação entre o âmbito administrativo e o cidadão.

Assim, ao encarar o conflito como algo que faz parte da vida em sociedade e que pode gerar crescimento, passa-se a observar que “[...] os conflitos são elementos

absolutamente necessários para a formação da autonomia e da transformação do indivíduo na relação com o Outro.” (GORETTI, 2021, p. 276).

A partir desse novo olhar sobre o conflito, pautado, especialmente, na oportunidade de transformação, compreende-se a ascensão do modelo de cooperação, que foi sedimentado pelo CPC/2015 no Art. 6<sup>o</sup><sup>3</sup>. Por meio desse dispositivo, entende-se que “não se trata de mera faculdade, mas de verdadeiro dever de todos os agentes envolvidos.” (NIEBUHR; OLIVEIRA; QUINT, 2018, p. 1552).

À vista disso, compreende-se que:

A rigor, não se pretende, com a cooperação, que uma parte litigante ajude a outra a satisfazer seus interesses particulares. Não é isso que está em causa. A cooperação, a partir de uma interpretação sistemática do Código de Processo Civil, parece dizer respeito muito mais à necessidade de observância de um contraditório substancial, da vedação da decisão surpresa, da primazia do julgamento do mérito, dos deveres de boa-fé e lealdade processual, bem como na fundamentação das decisões judiciais. (NIEBUHR; OLIVEIRA; QUINT, 2018, p. 1554).

Dentre vários exemplos da mudança no paradigma processual do Direito, cita-se a regra do Art. 334, *caput*, do CPC/2015<sup>4</sup>, que dispôs sobre “[...] a criação, como regra, de uma audiência de conciliação/mediação como ato inicial no procedimento comum, ou seja, antes da apresentação da contestação pelo réu.” (CABRAL, 2017, p. 378).

Nesse patamar, o CNJ estabelece que os conceitos de mediação e de conciliação consistem, respectivamente, em:

Uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos. A mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido, e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades<sup>5</sup>.

Método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial. É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> “Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.” (BRASIL, 2015).

<sup>4</sup> “Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.” (BRASIL, 2015).

<sup>5</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Conciliação e Mediação**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/conciliacao-e-mediacao/>. Acesso em: 19 set. 2022.

<sup>6</sup> *Ibid.*, não paginado.



Com efeito, a mediação constitui-se como uma via que expressa a cooperação incentivada pelo CPC/2015 e como um método de resolução de conflito que se estabelece “[...] a partir da observância dos princípios balizadores que desde já anunciados: a voluntariedade na escolha ou aceitação de procedimentos; a não adversariedade, a consensualidade e a autoridade das partes [...]” (GORETTI, 2021, p. 305).

Diferentemente da mediação, que busca a restauração da convivência entre as partes, na conciliação, por sua vez, “[...] o conflito é tratado de forma mais superficial e busca-se, primordialmente, a autocomposição, com o encerramento da disputa.” (CABRAL, 2017, p. 369-370).

Logo, a partir dessa nova forma de gestão de conflitos, compreende-se que a mediação se trata de uma via fundada na autocomposição, diferente da heterocomposição. Desse modo, o estímulo à utilização desse método “[...] gera, em última análise, a criação de uma sociedade mais harmônica, com a restauração da almejada pacificação social”. (PANTOJA; ALMEIDA, 2021, p. 69).

Assim, a ascensão desse método no âmbito administrativo, especialmente, reflete a mudança do *habitus* burocrático, com o gradativo crescimento da compreensão da importância de se ampliar o olhar sobre as formas de resolução de conflitos.

Nesse sentido, observa-se, também, que:

Para que sejam transformados e alcancem o almejado estado de superação do conflito, os mediados devem ser levados a encarar o conflito como um acontecimento naturalmente decorrente dos processos interativos-comunicativos; uma oportunidade de crescimento.

Converter posturas adversariais em práticas colaborativas é outro objetivo importante da mediação. Para tanto, as partes devem ser levadas (pelo mediador) a romper com a relação binária que caracteriza o enfrentamento polarizado, para estabelecer uma relação de natureza ternária, de comunicação intermediada por um terceiro. (GORETTI, 2021, p. 314).

Destarte, não se trata unicamente de uma via que busca auxiliar na diminuição da sobrecarga do Poder Judiciário, mas, sobretudo, consagra-se como necessária para a mudança da postura tradicional administrativa, a fim de se alcançar o novo paradigma consensual da Administração Pública.

A propósito, além do modelo cooperativo, necessário destacar o fenômeno da consensualidade, ao qual foi atribuída grande relevância com o CPC/2015, especialmente no

Art. 3º, §§ 2º e 3º<sup>7</sup>. Além disso, houve a publicação da Lei nº 13.140/2015, sendo que esta última “dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública” (JACQUES; SPENGLER, 2016, p. 135-136).

Quanto à Lei nº 13.140/2015, marco legal da mediação no Brasil, verifica-se que ela apresenta dispositivos que direcionam a conduta dos agentes administrativos na condução dos mecanismos consensuais em conflitos envolvendo o Poder Público, de maneira a contemplar a definição de mediação, os princípios norteadores e informações que tem o condão de orientar na execução desse mecanismo. A legislação conta, ainda, “[...] com a previsão da transação por adesão em relação aos órgãos da Administração Pública Federal Direta.” (EIDT, 2015, p. 65).

Outrossim, a referida legislação desponta como uma ferramenta relevante para o fomento da implementação dos métodos consensuais de solução de conflitos pelo Poder Público, de maneira a ampliar o leque de opções para o tratamento adequado de conflitos, considerando as especificidades de cada demanda. Isso estimula o processo de desjudicialização de demandas, posto que encaminha ao âmbito administrativo dos entes federativos os litígios que podem ser resolvidos pelos métodos autocompositivos, assim como fortalece a consensualidade e esse processo gradativo de aproximação da relação entre Estado-administrador e cidadão-administrado (PANTOJA; ALMEIDA, 2021, p. 67; MOREIRA NETO, 2003, p. 134).

Por conseguinte, em relação à consensualidade administrativa, destaca-se o Art. 32 da Lei nº 13.140/2015<sup>8</sup>, que, analisado em comparação com o Art. 174 do CPC/2015<sup>9</sup>, compreende-se da seguinte forma:

<sup>7</sup> “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.” (BRASIL, 2015).

<sup>8</sup> “Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.



A Lei de Mediação, em seu art. 32, indica que os entes “poderão” criar câmaras, enquanto o CPC, no art. 174, diz que “criarão” tais câmaras. Parece-nos não se tratar de uma obrigatoriedade, mas de algo mais do que mera faculdade. Trata-se de incentivo, de específico estímulo legislativo a que as câmaras sejam criadas e funcionem de fato. (CUÉLLAR; MOREIRA, 2019, p. 28).

Em idêntica trilha, com base no contexto ora apresentado, verifica-se, então, que “cada ente federado estabelecerá o modo de composição e funcionamento de suas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, sendo que a submissão dos conflitos a elas será sempre facultativa” (JACQUES; SPENGLER, 2016, p. 138).

Cumprido esclarecer que, conforme os ensinamentos de Cuéllar e Moreira (2019, p. 20), “mesmo antes do CPC de 2015 e da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), o cenário brasileiro de solução de controvérsias já caminhava firme para a utilização de meios consensuais.”

A publicação da Resolução nº 125/2010 do CNJ, por exemplo, revela a iniciativa de estimular a composição consensual de controvérsias, pois “a Resolução visa, portanto, institucionalizar, no plano nacional, os meios adequados de resolução de conflitos como verdadeiros remédios constitucionais facultativos, à disposição do jurisdicionado.” (CASTRO, 2020, p. 68).

É imprescindível acrescentar que a CF/1988, em diversos dispositivos, demonstra o incentivo à aplicação dos mecanismos adequados de resolução de conflitos, a exemplo do fato de que tais técnicas “[...] podem ser inseridas entre os mecanismos legítimos de acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV, [...] na medida em que resolve a controvérsia de maneira adequada e, portanto, mais justa.” (CABRAL, 2017, p. 372).

---

§2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.” (BRASIL, 2015).

9 “Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.” (BRASIL, 2015).



Logo, é possível verificar que, a partir da análise desses dispositivos, há um verdadeiro estímulo para a implementação da consensualidade no âmbito administrativo, de modo a incentivar a mudança do paradigma da Administração Pública e, sobretudo, construir uma aproximação com o cidadão.

Nesse ponto, imperioso destacar que o estímulo à resolução consensual de controvérsias que envolvam a Administração Pública não implica na necessidade de que todas as lides sejam resolvidas a partir dos métodos consensuais, nas referidas Câmaras.

É necessária, então, a observância das especificidades de cada caso concreto. Trata-se da aplicação da gestão adequada de conflitos, que pode ser entendida “[...] como a prática de cognição, condução e resolução de situações conflituosas, promovida mediante o emprego do método ou técnica que melhor atenda às particularidades do caso concreto.” (GORETTI, 2019, p. 55).

Por conseguinte, verifica-se a importância de gerir adequadamente um conflito, o que pode ser alcançado após a execução de três etapas. Na visão de Gorette (2019, p. 55) “[...] se inicia com o diagnóstico do conflito, passa pela escolha do método adequado, para culminar com a execução do método escolhido.”

Acerca dessa mudança de cultura da judicialização e da compreensão do sistema multiportas, entende-se que “a multiplicidade das questões submetidas à judicialização hoje está a demandar também multiplicidade de portas para a entrada e saída da Justiça.” (ALMEIDA NETO, 2021, p. 807).

No que tange à aplicação dos métodos consensuais no âmbito administrativo, verifica-se que “o que se deve buscar quando se está diante de conflito envolvendo a Administração Pública é o meio mais adequado para sua solução eficaz, a melhor forma de se atingir o interesse público.” (CUÉLLAR; MOREIRA, 2019, p. 21).

À vista disso, não se trata de uma obrigatoriedade de que os conflitos envolvendo a Administração Pública sejam resolvidos nas Câmaras de Mediação e Conciliação, mas, na verdade, da oportunidade de utilização de outros métodos adequados para a resolução dos conflitos, a depender das particularidades das controvérsias. Acredita-se, por consequência, que “uma forma de solução não é melhor ou pior do que a outra intrinsecamente. Ela será melhor ou pior de acordo com as peculiaridades do conflito e sua forma de administração.” (ALMEIDA NETO, 2021, p. 786).



Verifica-se, então, uma ampliação do leque de opções viáveis para a gestão adequada dos conflitos. Veja-se que, em determinado caso, o ajuizamento de uma ação pode ser, sim, o método mais adequado. Não se trata de excluir a via judicial, mas, na verdade, de considerar que existem outras técnicas que podem ser mais adequadas para a resolução de uma determinada controvérsia em que o Poder Público esteja envolvido.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se demonstrar neste artigo que pensar um novo modelo para a Administração Pública é tarefa árdua, que exige o “repensar” acerca das categorias de pensamento que foram ensinadas à sociedade em geral, de geração em geração, a partir da escola. Desse modo, essa tarefa é tão complexa como necessária e pode ser desvendada por meio da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu, a partir da análise de alguns conceitos elementares, como: campo, *habitus* e capital.

Com o passar dos anos e em decorrência das mudanças sociais, a postura tradicional administrativa começou a mudar gradativamente, de modo a permitir uma transformação no olhar sobre os mecanismos de resolução de conflitos que envolvem a Administração Pública, passando, então, a habituar-se a essa nova dinâmica em busca da solução das controvérsias.

Considerando que a Administração Pública é uma das maiores litigantes do Poder Judiciário, o fomento aos mecanismos autocompositivos de resolução de controvérsias relaciona-se ao processo de desjudicialização e de ampliação dos mecanismos disponíveis, que desponta nesse contexto de assoberbamento do Poder Judiciário, mas também como ferramenta de democratização do acesso à justiça.

Logo, esse novo caminho abriu espaço, também, para a aproximação da relação entre Estado-administrador e cidadão-administrado e da implementação da consensualidade na resolução de conflitos, especialmente a partir da Resolução nº 125/2010 do CNJ, do CPC/2015 e da Lei nº 13.140/2015. O estímulo legislativo, somado à necessidade de buscar caminhos à crise na administração da justiça, contribuiu para que o *habitus* existente no campo burocrático da Administração Pública passasse por um movimento de transformação da cultura da litigância e do direcionamento à via judicial, em busca de novas ferramentas de gestão de conflitos.





Assim, buscou-se demonstrar que, de um lado, o âmbito processual do Direito está em processo de transformação, o que propicia uma mudança no paradigma da cultura da judicialização. De outro lado, a Administração Pública também passa por modificações, a partir da transformação do *habitus* burocrático. Essas mudanças, então, geram benefícios para as instituições públicas, assim como para a sociedade em geral, pois propiciam um novo olhar sobre o conflito e a necessidade de se buscar a forma mais adequada de resolvê-lo.

Portanto, acredita-se que a compreensão da importância da implementação dos métodos adequados de controvérsias na esfera pública existe para além do conhecido argumento da celeridade, pois consagra-se, sobretudo, na ruptura do paradigma tradicional da Administração Pública, que propicia a aproximação entre o administrador e o administrado (Estado e cidadão), a valorização da gestão adequada de conflitos e a democratização do acesso à justiça.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA NETO, Joaquim Domingos de. A mediação no contexto judiciário e os meios adequados de resolução de disputas. *In*: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (Coord.). **Mediação de conflitos**: para iniciantes, praticantes e docentes. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

AQUINO, Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa. **Considerações sobre a Resolução CNJ nº 125/2010**: uma avaliação política da política judiciária brasileira – A solução dos conflitos de interesses? 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas**. São Paulo: Edusp, 2008.

\_\_\_\_\_. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 133-144, 2013.

\_\_\_\_\_. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. **Razões Práticas**: Sobre a teoria da ação. Trad. Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], n. 5, p. 193–216, Brasília, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1761>. Acesso em: 02 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: DIFEL/BERTRAND, 1989.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-92). Trad. Rosa Freire d'Aguiar. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

\_\_\_\_\_. **Questões de sociologia**. Trad. Jeni Vaitsman. Rio de Janeiro: Marco Zero Ltda., 1983.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em: 20 set. 2022.





CABRAL, Trícia Navarro Xavier. A Evolução da Conciliação e da Mediação no Brasil. **Revista FONAMEC**, v.1, n. 1, p. 368-383, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: [revistafonamec\\_numero1volume1.pdf](#) (tjrj.jus.br). Acesso em: 26 set. 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CASTRO, Maíra Lopes de. **Teoria do agir comunicativo e métodos adequados de resolução de conflitos**: novos olhares sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Conciliação e Mediação**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/conciliacao-e-mediacao/>. Acesso em: 19 set. 2022.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 16, n. 61, p. 119-145, jan./mar. 2018. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4241820/mod\\_resource/content/1/cu%C3%A9llar%20e%20leila%3B%20moreira%20e%20egon%20bockmann%20-%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20e%20media%C3%A7%C3%A3o%20...pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4241820/mod_resource/content/1/cu%C3%A9llar%20e%20leila%3B%20moreira%20e%20egon%20bockmann%20-%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20e%20media%C3%A7%C3%A3o%20...pdf). Acesso em: 22 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmaras de autocomposição da Administração Pública brasileira: reflexões sobre seu âmbito de atuação. **Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution – RBADR**, Belo Horizonte, ano 01, n. 01, p. 19-36, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://rbadr.emnuvens.com.br/rbadr/article/view/14/3>. Acesso em: 22 set. 2022.

EIDT, Elisa Berton. Os Institutos da Mediação e da Conciliação e a Possibilidade de sua Aplicação no Âmbito da Administração Pública. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul - RPGE**, Porto Alegre, v. 36, n. 75, 2015, p. 55-74. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/22160420-rpge75.pdf>. Acesso em: 01 out. 2022.

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos**. Salvador: JusPodivm, 2019.

\_\_\_\_\_. **Mediação e acesso à justiça**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

JACQUES, Marcelo Dias; SPENGLER, Fabiana Marion. Novas perspectivas para a advocacia pública no Brasil: a Lei n. 13.140/2015 e a função consultivo-preventiva como instrumentos de solução de conflito. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2016, p. 111-147. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93449824005>. Acesso em: 29 set. 2022.

MERTON, Robert. **Sociologia**: teoria e estrutura. Trad. Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.





MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. v. 231, jan./mar. 2003, p. 129-156. Disponível em:  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em: 29 set. 2022.

NIEBUHR, Pedro de Menezes; OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; QUINT, Gustavo Ramos da Silva. Relação entre a consensualidade administrativa e o modelo cooperativo do processo civil brasileiro: o contexto de criação das câmaras de mediação e conciliação na administração pública. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n. 3, 3º quadrimestre de 2018, p. 1541-1563. Disponível em:  
<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/13827/7837>. Acesso em: 29 set. 2022.

OHLWEILER, Leonel Pires. Assédio moral e castigo: a face perversa da administração pública. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 285-315, jan./mar. 2020. Disponível em:  
<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1277/846>. Acesso em: 21 set. 2022.

PANTOJA, Fernanda Medina; ALMEIDA, Rafael Alves de. Os Métodos “Alternativos” de Solução de Conflitos (ADRs). *In*: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (Coord.). **Mediação de conflitos: para iniciantes, praticantes e docentes**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

TORRES, Nilton Ricoy. *Habitus*, planejamento e governança urbana. **Cadernos MetrÓpole**. São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 115-133, jan/jun 2012.

