Enap Escola Nacional de Administração Pública

Resolução de Conflitos Aplicada ao Contexto das Ouvidorias

Módulo 3 Técnicas de Resolução de Conflitos Aplicadas aos Contextos das Ouvidorias Públicas

Brasília - 2017

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Francisco Gaetani

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudista
Anjuli Tostes Faria Osterne
Fernanda Maria Pereira Mendes
Paulo André Caminha Guimaraes Filho
Rafael Antônio Dal Rosso

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap

© Enap, 2017

Enap Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1. Boas-vindas 5

2. Técnicas de resolução pacífica de conflitos aplicáveis às ouvidorias públicas 5
2.1 Acolhimento 5
2.2 Organização das propostas e resumo das ideias 6
2.4 Constitucionalização da controvérsia 7
2.5 Escuta ativa 8
2.6 Valorização da opinião dos(das) participantes e promoção do reconhecimento mútuo 9
2.7 Troca de papéis 10
2.8 Incentivo do uso de perguntas autoimplicativas 11
2.9 Identificação dos interesses divergentes e superação da abordagem adversarial 12
2.10 Focalização no futuro 13

3. Conclusão 13

4. Revisando o módulo 14

Referências bibliográficas 15

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Módulo 3 Técnicas de Resolução de Conflitos Aplicadas aos Contextos das Ouvidorias Públicas

1. Boas-vindas

Olá! Seja bem-vindo(a) ao último módulo do curso.

Neste módulo você aprenderá algumas técnicas que poderão ser aplicadas no dia a dia das ouvidorias públicas. Vamos começar?

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.

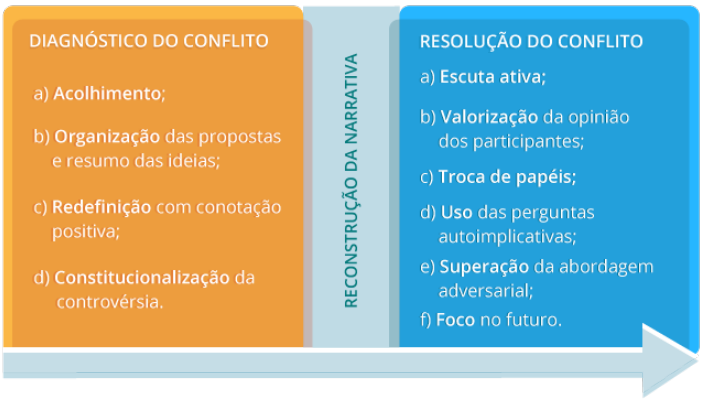

Figura 1: Técnicas de diagnóstico e resolução do conflito

Fonte: Elaboração Enap

2. Técnicas de resolução pacífica de conflitos aplicáveis às ouvidorias públicas

2.1 Acolhimento

Inicialmente, as pessoas devem ser recebidas pela ouvidoria com cortesia, de preferência sendo tratadas pelo nome, de forma que possam se sentir confortáveis. O acolhimento também pressupõe a escuta com atenção, e o agente público responsável pelo atendimento deve esforçar-se para validar a participação do(a) cidadão(ã) tanto de forma verbal quanto não verbal.

Figura 2: Acolhimento
Fonte: Elaboração Enap

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

2.2 Organização das propostas e resumo das ideias

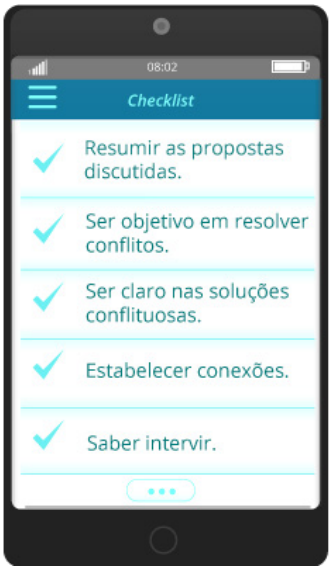

Figura 3: Checklist
Fonte: Elaboração Enap

Na fase de diagnóstico do conflito, o facilitador tem o papel de captar e resumir as propostas que foram levantadas ao longo do processo. Ele deve também estabelecer critérios objetivos para solucionar as controvérsias, assegurando-se de que os critérios foram claramente compreendidos por todos(as) os(as) participantes.

Ao final de cada fala ou depois que todos os presentes se expressarem, o facilitador deve sintetizar o que foi dito, trazendo uma perspectiva positiva. 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.

O facilitador deve também tomar notas acerca das intervenções das pessoas envolvidas no conflito, de forma a possibilitar que todas as percepções levadas à sua atenção sejam consideradas nos resumos oferecidos ao longo da narrativa.

2.3 Redefinição com conotação positiva

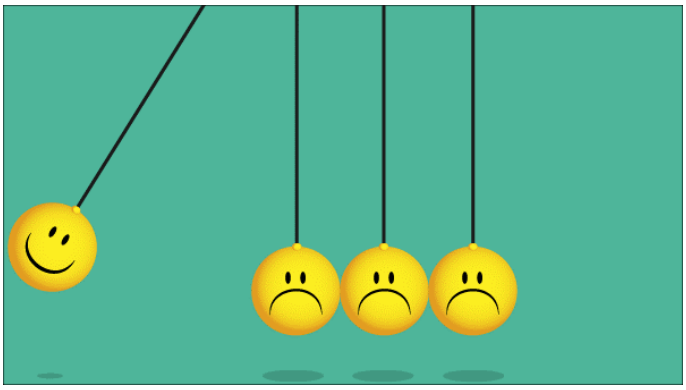

Figura 4: Conotação positiva

Fonte: Elaboração Enap

Essa 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 a traduza de maneira positiva. O facilitador então pode acolher as atitudes negativas e contextualizá-las positivamente, traduzindo-as em preocupações ou necessidades desatendidas.

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"[1].

2.4 Constitucionalização da controvérsia

Figura 5: Conotação positiva

Fonte: Elaboração Enap

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

1. Almeida (2014, p. 89).

Na ilustração acima, um pequeno proprietário rural reclamou junto à ANEEL acerca de um corte supostamente indevido de energia que ocorreu em sua propriedade. A Agência, por outro lado, afirmou que o corte de energia se deu em decorrência da falta de pagamento. Mesmo que o(a) cidadão(ã) 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 o conflito significa ter uma visão mais abrangente do que está sendo discutido, permitindo, por parte do facilitador e dos envolvidos na tentativa de solução consensual de controvérsias, um adequado dimensionamento dos interesses conflitantes.

Não se pode confundir a constitucionalização da controvérsia com uma mera aplicação de dispositivos do texto constitucional aos fatos envolvidos. Constitucionalizar a controvérsia é mais do que isso: é compreender os valores e direitos que constituem o pano de fundo do conflito.

2.5 Escuta ativa

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 le¬varam 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 im¬portantes da controvérsia ainda na etapa do diagnóstico. Somente assim é possível propor uma visão racional do conflito e estabelecer estratégias para mútuo reco¬nhecimento das partes como sujeitos de direitos e interlocutores capazes.

A escuta ativa 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) compara a função do facilitador à do maestro de uma orquestra:

O diálogo é uma ferramenta eficiente e construtiva para as organizações superarem os obstáculos mais difíceis entre as pessoas e, sobretudo, para resolver os conflitos de forma mais simples. Saber escutar demanda decisão consciente e a vontade de se livrar dos conflitos existentes. Saber escutar desenvolve paciência e humildade. Podemos citar três técnicas para escutar demandas:

- Prestar atenção na outra pessoa, permitindo que ela perceba que há interesse em seu problema e que ela poderá ser auxiliada;
- Entender a mensagem do ponto de vista do outro, ou seja, da pessoa que fala;
- Estar atento (a) a outra pessoa, suas falas, gestos e comportamentos.

Figura 6: Escuta ativa
Fonte: Elaboração Enap

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.

2.6 Valorização da opinião dos(das) participantes e promoção do reconhecimento mútuo

Figura 7: Valorização da opinião
Fonte: Elaboração Enap

O facilitador precisa estar capacitado para extrair o máximo de cada intervenção dos(das) participantes no processo de solução consensual de conflitos.

Mesmo que o(a) 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(das) participantes.

Uma atitude que contribui nesse sentido é o elogio à fala dos(das) participantes, se possível agregando-lhe valor. Se um(a) cidadão(ã), por exemplo, é tímido ou não articula bem sua fala, o facilitador pode elogiar seu esforço, ajudando-o(a) a desenvolver um pouco mais esta característica. Com isso, o atendente deixa evidente como a intervenção do(da) participante foi importante para o processo e para a construção da solução.

Mais do que simplesmente valorizar as posições dos(das) participantes, o facilitador precisa incentivá-los(las) 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 solução consensual de conflitos precisa criar uma reciprocidade entre os(as) interlocutores(as). Cada participante tem que conhecer, reconhecer e aceitar as pretensões de validade do outro.

2.7 Troca de papéis

A troca de papéis é um interessante instrumento de solução 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, considerando apenas a sua forma de compreender os fatos, será impossível pensar numa solução pacífica. 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. Em outras palavras, o facilitador deve auxiliar as pessoas a identificarem interesses compartilhados. Deve auxiliar as partes a se comunicarem "um com o outro sobre o que exatamente despertou a reação de cada um deles" (HABERMAS, 2002 apud ROMÃO, 2005, p. 146).

2.8 Incentivo do uso de perguntas autoimplicativas

Figura 8: Uso de perguntas autoimplicativas
Fonte: Elaboração Enap

O facilitador deve ajudar as pessoas envolvidas no conflito a produzirem 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.

Perceba que essa técnica de perguntas autoimplicativas é complementar à técnica troca de papéis. Enquanto o exercício de troca de papéis estimula cada parte a colocar-se no lugar do outro, buscando compreender a posição contrária, a técnica do uso de perguntas autoimplicativas incentiva que cada parte olhe para si e identifique qual a sua contribuição para geração do conflito.

O facilitador deve atuar com cuidado nesse momento, explorando as percepções 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.

2.9 Identificação dos interesses divergentes e superação da abordagem adversarial

Figura 9: Identificação dos interesses divergentes

Fonte: Elaboração Enap

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 esses não são os objetivos principais dos envolvidos e precisa identificar quais são. Sem saber do que trata o conflito, não é possível solucioná-lo de forma pacífica.

Identificar os interesses divergentes implica ainda em considerar as necessidades básicas do outro, procurando compreender os seus motivos. 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).*

2.10 Focalização no futuro

Figura 10: Focalização no futuro
Fonte: Elaboração Enap

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.

3. Conclusão

Dentre os muitos instrumentos que a democracia brasileira desenvolveu para a participação social e para o exercício da cidadania, as ouvidorias públicas se consoli¬dam 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 direi¬tos são o objeto desse diálogo, muitas vezes provocado pelo conflito entre posições e interesses de indivíduos, de grupos ou mesmo de parcelas do Estado.

Oferecer esse espaço para a criação de soluções construtivas para conflitos é uma das atribuições que fazem da ouvidoria pública um importante instrumento de par¬ticipação social. Não por acaso, muitas dessas instituições já trazem explicitamente essa competência, como ocorre com a Ouvidoria-Geral da União.

O instrumental teórico e o conjunto de ferramentas que buscamos trazer de forma sintética neste curso 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 desen¬volvimento e o aprimoramento de tais técnicas. Ao mapearmos as contribuições que essas instituições dão à mediação, torna-se evidente o quanto essa 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 essa que se encontra no fundamento da democracia.

4. Revisando o módulo

Você está encerrando o Módulo 3 deste curso. Nesta etapa, você estudou que:

- Existem técnicas de resolução pacífica de conflitos que podem ser aplicadas no trabalho de uma ouvidoria pública
- O acolhimento pressupõe a escuta com atenção e que o agente público responsável pelo atendimento deve esforçar-se para validar a participação do(da) cidadão(ã) tanto de forma verbal quanto não verbal.
- 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 (as) os (as) participantes.
- Constitucionalizar o conflito significa ter uma visão mais abrangente do que está sendo discutido, permitindo, por parte do facilitador e dos envolvidos na tentativa de solução consensual de controvérsias, um adequado dimensionamento dos interesses conflitantes.
- O facilitador pode acolher atitudes negativas que chegam à ouvidoria e contextualizá-las positivamente, traduzindo-as em preocupações ou necessidades desatendida.;
- A escuta ativa tem por objetivo o incremento da qualidade da interlocução, possibilitando que as pessoas, por meio do acolhimento, sintam-se legitimadas nas suas contribuições.
- Mais do que simplesmente valorizar as posições dos(das) participantes, o facilitador precisa incentivá-los a valorizar um ao outro como sujeitos de direito, capazes de solucionar seus próprios problemas.
- A troca de papéis pode contribuir para que as pessoas abandonem a perspectiva de atribuir culpa umas às outras. Em outras palavras, o facilitador deve auxiliar as pessoas a identificarem interesses compartilhados.
- O facilitador deve ajudar as pessoas envolvidas no conflito a produzirem 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.
- 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.
- Identificar os interesses divergentes implica em considerar as necessidades básicas do outro, procurando compreender os seus motivos. É preciso primeiro fixar-se nos problemas, para somente depois pensar em soluções.

Referências bibliográficas

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 nº 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 Mentes:** como interpretar gestos e influenciar pessoas sem que elas percebam. Petrópolis: Vozes, 2014.

HABERMAS, Jüngen. **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. 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.