

---

# CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL: INSTRUMENTO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE UMA SOCIEDADE PLURAL

---

*CHAMBER OF CONCILIATION AND ARBITRATION OF THE FEDERAL  
ADMINISTRATION: AN INSTRUMENT TO RESOLVE CONFLICTS IN A  
PLURAL SOCIETY*

*Ricardo Luiz Barbosa de Sampaio Zagallo*

*Advogado da União lotado na Consultoria Jurídica do Ministério da Pesca e  
Aquicultura*

SUMÁRIO: Introdução; 1 O desenvolvimento da  
idéia moderna de justiça; 2 O modelo habermasiano  
de justiça; 3 A Câmara de Conciliação e Arbitragem  
da Administração Federal (CCAF) como instrumento  
de resolução de conflitos de uma sociedade plural; 4  
Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Mais do que seu mero aspecto operacional, no qual se destaca a celeridade, com redução de custos, na resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública, a implementação da CCAF, com a sujeição de conflitos administrativos a um procedimento conciliatório, compatibiliza-se com uma concepção moderna de justiça, de cunho procedimental, diretamente relacionada a uma sociedade plural, permeada por diversas concepções sobre o bem.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conflitos Administrativos. Conciliação. Sociedade Plural.

**ABSTRACT:** More than its mere operational aspect, which emphasizes the speed, cost reduction of conflict resolution within the public sector, the subjection of administrative conflicts to a conciliatory procedure within the CCAF complies a modern conception of justice, with procedural nature, which is directly related to a plural society permeated by various conceptions of the good.

**KEYWORDS:** Administrative Conflicts. Conciliation. Plural Society.

## INTRODUÇÃO

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, (CCAF), órgão da Consultoria-Geral da União, foi constituída pelo Ato Regimental nº 05, de 27 de setembro de 2007, que dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e as atribuições de seu titular e demais dirigentes.

Compete à CCAF, conforme o art. 17 do Ato Regimental nº 05/07:

- (a) identificar os litígios entre órgãos e entidades da Administração Federal;
- (b) manifestar-se quanto ao cabimento e à possibilidade de conciliação;
- (c) buscar a conciliação entre órgãos e entidades da Administração Federal; e
- (d) supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito de outros órgãos da Advocacia-Geral da União.

Trata-se de mecanismo de resolução de conflitos que, ao privilegiar a solução conciliada, “vai ao encontro da visão moderna do Estado gerencial na medida em que traduz o cumprimento *eficiente* de suas finalidades, por meio de mão de obra qualificada e instrumentos adequados, evitando-se maiores custos e emprego de esforços desnecessários para solução de controvérsias envolvendo segmentos da administração Pública”<sup>1</sup>.

Mais do que seu mero aspecto operacional, no qual se destaca a celeridade, com redução de custos, na resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública<sup>2</sup>, demonstrar-se-á neste trabalho que a implementação da CCAF, com a sujeição de conflitos administrativos a um procedimento conciliatório, compatibiliza-se com uma concepção moderna de justiça, de cunho procedimental, diretamente relacionada a uma sociedade plural, permeada por diversas concepções sobre o bem.

Para isso, primeiramente será investigada a origem da idéia moderna de justiça, desde a Grécia antiga até a modernidade. Será

1 Extraído do material fornecido pelo Dr. Orlando Muniz, Procurador Federal e Diretor da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

2 As Portarias AGU 1.099, de 28 de julho de 2008, e 481, de 06 de abril de 2009, incluíram, respectivamente, os Estados e os Municípios como possíveis participantes de procedimento conciliatório no âmbito da CCAF.

dado destaque à concepção de Jürgen Habermas, pensada para sociedades multiculturais e extremamente individualizadas, como são as contemporâneas. Por fim, será verificada a compatibilidade entre os fins propostos à CCAF e concepção habermasiana de justiça.

## 1 O DESENVOLVIMENTO DA IDÉIA MODERNA DE JUSTIÇA

Em seus primórdios, as sociedades gregas eram essencialmente *fechadas*, isto é, sociedades primitivas tribais formadas por pequenos bandos de guerreiros, que viviam em postos fortificados, governados por chefes tribais, reis ou famílias aristocráticas, e travavam constantemente guerra umas contra as outras<sup>3</sup>. A atitude mágica ou irracional era então a linha que guiava os costumes sociais, em que vida social e natureza possuíam a mesma fonte sobrenatural.

O crescimento da população, o desenvolvimento da navegação marítima e do comércio, no entanto, propiciaram um maior intercâmbio cultural entre membros de diversas tribos, bem como um senso de iniciativa e independência individuais incompatíveis com o caráter totalitário do tribalismo. E, enquanto que levou a reações para restabelecer o tribalismo pela força – e, por conseguinte, os interesses oligárquicos –, como em Esparta, por outro lado desencadeou (notadamente em Atenas) uma grande revolução cultural, a invenção da discussão crítica e fundou as bases para uma estrutura de pensamento livre de obsessões mágicas<sup>4</sup>. Nesse ambiente, propício à formulação, circulação e discussão de idéias, a esfera das relações entre os indivíduos perde seu caráter de reprodução mecânica do cosmos, e tanto a sofística como a filosofia surgem como respostas críticas à formulação mágica da sociedade e do homem.

Mas a face perversa da liberdade do indivíduo em suas relações com outros indivíduos, livre em grande medida das ameaças mágicas e dos mitos, começou a manifestar-se por meio do egoísmo e da ambição de poder, disseminando a corrupção e a degradação dos homens e das instituições. Nesse ambiente, Sócrates surge como um crítico da falta de honestidade intelectual e da obsessão política pelo poder, apelando para o respeito dos homens entre si e de si mesmos. Seu apelo era de ordem moral, lutando contra a auto-satisfação e a complacência, insistindo para que o homem não fosse apenas um pedaço de carne, pois o que tornaria a

---

3 POPPER, Karl Raimund. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Tomo I. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. p. 187.

4 *Ibidem*, p. 191.

vida humana digna é a razão e “um amor à bondade, à humanidade, um amor à beleza e ao bem”<sup>5</sup>.

Nesse apelo socrático, identifica-se pela primeira vez um substrato no homem que, não obstante não estar vinculado a qualquer origem sobrenatural, ultrapassa sua mera existência animal (*zoê*) e seus interesses imediatos. É plausível, pois, atribuir-se a Sócrates a criação do conceito de *alma*, que até os dias atuais exerce enorme influência sobre a civilização ocidental<sup>6</sup>. A alma socrática, todavia, afasta-se de teorias metafísicas, sendo um apelo e uma doutrina de ordem moral, compatível com sua atitude para com a ciência, que combinava “o mais agudo interesse pela argumentação racional com uma espécie de agnosticismo moderno”<sup>7</sup>. O dito socrático “cuida de tua alma” é, desse modo, essencialmente um apelo à honestidade intelectual, àquilo que “melhora com a justiça e se arruína com a injustiça”<sup>8</sup>.

Por outro lado, Platão dota a atitude moral socrática, isto é, sua concepção de *alma*, de um fundamento metafísico, condizente com sua formulação da justiça como correspondência entre a ordem cósmica e a ordem da cidade – porém não de forma mecânica e alheia ao homem, como na tradição mágica e mitológica das tribos, mas sim como um horizonte *nomotético*, em que a vida dos homens reflete uma ordem do mundo que constitui seu fundamento<sup>9</sup>. A razão, inata ao homem e que o faz *mais que um pedaço de carne*, é agora apenas um instrumento, por meio do qual é possível o acesso a um plano superior, absoluto e atemporal, no qual está a Idéia do Bem, que para Platão é universal, eterna e una.

Nessa perspectiva, a justiça, como fundamento do Estado platônico, é um princípio geral de ordem, regularidade, unidade e legalidade, adequado a papéis sociais estáveis e à impossibilidade de amplas mudanças sociais, que seriam mortais para o Estado<sup>10</sup>. Há, portanto, nessa ordem universal, um caráter prescritivo, uma lei cósmica que vigora para todas as coisas e para a qual toda mudança é corrupção, decadência ou degeneração<sup>11</sup>.

5 POPPER, op. cit., p. 206.

6 BURNET, J. A doutrina socrática da alma, p. 235 APUD POPPER, Karl Raimund. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Tomo I, p. 206.

7 POPPER, Karl Raimund. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Tomo I, p. 291, nota 9.

8 PLATÃO, Críton, p. 6. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/criton.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

9 VAZ, Henrique Cláudio de Lima. *Ética e Direito*. p. 214.

10 FARO, Marcus de Castro. *Política e Relações Internacionais: fundamentos clássicos*, p. 19.

11 POPPER, op. cit., p. 33.

Desde logo salta às vistas que o paradigma platônico, fundado em um Estado unitário, na Idéia do Bem universal e atemporal, mostra-se incompatível com a sociedade pluralista moderna, em que devem conviver no mesmo espaço e em cooperação diferentes grupos e indivíduos e as mais diversas idéias sobre o bem. Se para Platão a verdadeira felicidade só se realiza por meio da justiça, que para ele se traduz na conservação de cada coisa no seu lugar, é plausível a afirmação de Popper segundo a qual suas idéias não levam além do totalitarismo e do racismo<sup>12</sup>. Assim, a adoção de tal paradigma significa a manutenção das desigualdades e das dores concretas da sociedade.

Por sua vez, para Aristóteles, a natureza permanece como uma ordem imutável, que sempre existiu, e na qual cada coisa tem seu lugar. Há uma hierarquia e ordem pré-estabelecidas pela natureza na sociedade, representada pela categoria dos pares naturais (homem / mulher; senhor / escravo), que traduz relações de dominação, naturalizadas, e das quais depende a existência do próprio ser. Deve-se, nesses termos, “unir dois a dois os seres que, como o homem e a mulher, não podem existir um sem o outro, devido à reprodução”, existindo, por obra da natureza e para conservação da espécie, “um ser que ordena e outro ser que obedece”<sup>13</sup>.

Não obstante, embora assumindo o mesmo horizonte nomotético de Platão, Aristóteles vai de encontro a seu mestre naquilo que considera em sua concepção do cosmos e da sociedade como exacerbadamente unitário, a ponto desta unidade configurar o Estado como uma mera reprodução da unidade doméstica. Na visão aristotélica, “a cidade é multidão” que, se for levada à unidade, “tornar-se-á família, e de família [ã] indivíduo”, não se compoem apenas de indivíduos, mas principalmente de homens especificamente diferentes<sup>14</sup>. Desse modo, Aristóteles se distancia da unidade moral exigida por Platão, posicionando-se em favor da pluralidade e da diferença<sup>15</sup>.

Em relação à Idéia do Bem, também emerge uma diferença significativa entre Aristóteles e Platão. Como visto, para este bem algum poderia existir se não de forma predeterminada e na origem das coisas, em sua perfeita Forma ou Idéia, e toda mudança ou desenvolvimento significava degeneração, por implicar em dessemelhança com o estado perfeito, original. Para Aristóteles, por outro lado – embora admitisse de igual maneira a existência do bem desde o início – sua teoria o concebe

---

12 POPPER, op. cit., p. 184.

13 ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Bauru, SP: EDIPRO, 1995. p. 12.

14 Ibidem, p. 40.

15 FARO, op. cit., p. 25.

não somente no princípio, mas, admitindo o movimento, afirma sua permanência em seu fim ou propósito.

Nessa perspectiva, a mudança pode ser progresso, o que dota a concepção do bem aristotélica de um *otimismo*<sup>16</sup> inexistente em Platão. Movimento e alteração, todavia, significam a realização das potencialidades já existentes na essência de uma coisa: um pedaço de madeira tem em si a potencialidade de flutuar na água ou ser queimado, ainda que nunca venha a flutuar ou queimar-se. Por outro ângulo, tudo que é retirado de seu lugar natural, também tende a retornar a ele. Logo, Aristóteles não admite a existência das Formas ou Idéias em separado das coisas, mas como parte de sua essência, cujas potencialidades ínsitas adquirem uma *causa final* para a qual se desenvolvem que é idêntica à essência<sup>17</sup>.

Distanciando-se dessa extrema unidade do Estado platônico, a perspectiva de Aristóteles incorpora a pluralidade social e política como inerente a qualquer sociedade, o que conduz à discussão dos efeitos e dos desafios políticos resultantes da coexistência de diferenças morais<sup>18</sup>. Nesse paradigma, portanto, embora sua premissa também esteja em uma ordem natural hierarquizada e imutável, a ênfase nos procedimentos caracterizadores das práticas políticas substitui o foco platônico em um acesso abstrato à Idéia do Bem.

Nesse quadro é possível distinguir-se três modos de pensar e praticar a política e, conseqüentemente, três visões distintas da sociedade: (a) o modo tradicional, (b) o modo atemporal e (c) o modo cívico<sup>19</sup>. Enquanto o primeiro modo representa a política condicionada essencialmente pelas contingências temporais, inexistindo qualquer tentativa de sistematização ou busca por um fundamento teórico, os dois últimos são entendidos como proposições fundadas em um referencial ético<sup>20</sup>. Com efeito, a idéia de correspondência entre a ordem cósmica e a ordem da cidade, presente tanto em Platão como em Aristóteles, embora em diferentes graus, está nas origens gregas da definição de uma esfera do direito e da justiça, à qual o ser humano deve elevar-se para se libertar do mundo da violência e do caos<sup>21</sup>.

16 A expressão está em POPPER, Karl Raimund. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Tomo II, p. 11.

17 ARISTÓTELES. *Metafísica*. v. I. São Paulo: Loyola, 2002.

18 FARO, op. cit., p. 25.

19 OCOCK, John G. *The Machiavellian Moment*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

20 FARO, op. cit., p. 31-32.

21 VAZ, Henrique Cláudio de Lima. *Ética e Direito*. São Paulo: Landy/Loyola, 2002. p. 215.

No modelo aristotélico, entretanto, a universalidade do natural (*phýsis*) e a particularidade do *ethos*, isto é, de uma apreciação valorativa da conduta humana, encontram-se unidas pela normatividade de uma mesma razão prática, emergindo a política como parte dessa práxis. Dessa forma, a justiça da ação política é aferida nas contingências do acontecer histórico, sem a necessidade de recorrer-se ao paradigma trans-histórico da cidade ideal de Platão<sup>22</sup>.

Assim, os modos atemporal e cívico da política podem ser entendidos como desdobramentos, respectivamente, dos paradigmas universalista e particularista. O primeiro modo, voltado ao universal e imutável, fundado na premissa de que a essência das coisas se encontra além da experiência sensível. Já na maneira cívica, uma tentativa de referir-se ao particular sem, no entanto, necessariamente retomar o modo tradicional da política.

Nessa última dimensão, a doutrina de Maquiavel é emblemática, pois, rompendo com as idéias republicanas pré-humanistas – que consideravam a inexistência de divisões internas como condição indispensável para se atingir a *grandezza* cívica, o que as aproximava de uma perspectiva unitária herdada do platonismo –, enxergava a agitação provocada por posições diversas a causa primeira da liberdade e da grandeza<sup>23</sup>. Além disso, para Maquiavel, as ações políticas deveriam ser julgadas não por uma suposta justiça intrínseca a elas, mas sim pelos efeitos produzidos<sup>24</sup>.

A formulação ético-política de Aristóteles permanece, dessa maneira, como a principal fonte das concepções morais e políticas do Ocidente até o século XVII, quando o advento da razão iluminista e seu individualismo levam ao abandono de sua *philosophia practica*<sup>25</sup>. Não obstante, seu ensinamento acerca da inevitabilidade do pluralismo em toda e qualquer sociedade fornece as bases da concepção moderna de justiça. De fato, as proposições preponderantes da justiça na contemporaneidade têm como premissa básica a impossibilidade da formulação de uma idéia substantiva do bem que possa ser compartilhada por todos, distinguindo-se unicamente na forma como enxergam essa diversidade.

---

22 VAZ, op. cit., p. 222 e 225.

23 SKINNER, Quentin. Machiavelli's Discorsi and the pre-humanist origins of republican ideas. In: BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin; VIROLI, Maurizio. *Machiavelli and republicanism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 136.

24 Ibidem.

25 VAZ, op. cit., p. 224.

Segundo Cidadino, o pluralismo do mundo moderno possui, pelo menos, duas significações distintas: para assinalar a diversidade de concepções individuais acerca da vida digna, ou como descrição da multiplicidade de identidades sociais, cultural e historicamente dotadas de especificidade<sup>26</sup>. A essas percepções, portanto, correspondem igualmente duas idéias da justiça, uma liberal e outra comunitária. Para a primeira, que possui como representantes John Rawls, Ronald Dworkin e Charles Larmore, dentre outros, o justo significa assegurar a cada indivíduo a realização de seu projeto pessoal de vida. Já para a visão comunitária, o ideal de justiça não se encontra na idéia de imparcialidade, mas no estabelecimento de um consenso ético, fundado em valores compartilhados<sup>27</sup>.

Existe ainda, segundo a autora, uma terceira posição, representada por Habermas e denominada *crítica-deliberativa*, que compreende uma mútua dependência entre a autonomia privada, vinculada à autodeterminação moral, e a autonomia pública, associada à auto-realização ética<sup>28</sup>, a qual será analisada no próximo tópico.

## 2 O MODELO HABERMASIANO DE JUSTIÇA

Para Habermas, nas sociedades multiculturais e extremamente individualizadas, como são as modernas, há uma tendência de encolhimento do espaço que possa ser ocupado e *privatizado* por indivíduos diversos e por integrantes de subculturas diferentes. Daí, a idéia dos direitos humanos não pode ser imposta ao legislador soberano desde fora, como uma limitação, e tampouco ser utilizada com fins meramente instrumentais de funcionalidade. Pelo contrário, autonomia privada e pública estabelecem uma relação de complementaridade e interdependência, pois para fazerem uso da liberdade política os cidadãos necessitam do adequado grau de autonomia privada, que por sua vez pressupõe sua igual consideração como cidadãos do Estado<sup>29</sup>.

Com frequência, a relação entre Direitos Fundamentais e Democracia é vista como uma relação antinômica, isto é, como elementos

---

26 CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 1.

27 *Ibidem*, p. 5-6.

28 *Ibidem*, p. 6.

29 HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Tradução e introdução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 155.

cuja presença de um necessariamente implica a mitigação ou mesmo a exclusão do outro.

De fato, como visto acima, o surgimento da Constituição moderna atendeu originariamente a um projeto de limitação política, no sentido de retirar do âmbito da esfera de deliberação a disponibilidade sobre certos temas considerados vitais à liberdade do cidadão – e, portanto, naturais – e à conseqüente segurança necessária aos negócios burgueses. Acompanhando Niklas Luhmann, “nenhuma aquisição da civilização moderna é tanto o resultado de um planejamento intencional quanto as Constituições de que se dotaram os Estados modernos a partir do final do século XVIII”<sup>30</sup>.

Nessa perspectiva, sua função seria essencialmente antidemocrática, com vistas a garantir a prevalência dos direitos fundamentais, assim a limitação do poder, em face de eventuais maiorias tirânicas<sup>31</sup>. A constitucionalização propiciaria desse modo a razoabilidade da vontade geral, cuja medida são os direitos naturais que, por tal atributo, são anteriores e superiores ao próprio contrato social.

Nas sociedades modernas, caracterizadas por uma *moralidade pós-convencional* – em que, segundo Jürgen Habermas, a marca seria o enfraquecimento das autoridades religiosas e tradicionais e a crescente pluralização das formas de vida culturais que afasta a possibilidade de uma idéia substantiva do bem que venha a ser compartilhada por todos – essa dicotomia se *desnaturaliza* e assume a forma de uma discussão sobre o ideal de justiça entre liberais e comunitários. Assim, o pluralismo, como característica da modernidade, é compreendido, respectivamente, quer como “a diversidade de concepções individuais acerca da vida digna” (que possui como representantes, dentre outros, John Rawls, Ronald Dworkin e Charles Larmore), quer como a “multiplicidade de identidades sociais, específicas culturalmente e únicas do ponto de vista histórico” (Charles Taylor e Michael Walzer)<sup>32</sup>.

Os liberais buscam assegurar as condições necessárias de modo a permitir a realização do projeto pessoal de vida de cada indivíduo,

30 LUHMANN, Niklas. A Constituição como aquisição evolutiva. Tradução para fins acadêmicos realizada a partir do original (“Verfassung als evolutionäre Errungenschaft”. In: *Rechtshistorisches Journal*. v. IX, 1990, pp. 176 a 220), cotejada com a tradução italiana de F. Fiore (“La costituzione come acquisizione evolutiva”. In: ZAGREBELSKY, Gustavo. PORTINARO, Pier Paolo. LUTHER, Jörg. *Il Futuro della Costituzione*. Torino: Einaudi, 1996), por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele De Giorgi. Notas de rodapé traduzidas da versão em italiano por Paulo Sávio Peixoto Maia (texto não revisado pelo tradutor).

31 HOLMES, Stephen. Precommitment and the paradox of democracy. In: ELSTER, J. and SLAGSTAD, R. (eds.). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p.195-240.

32 CITTADINO, op. cit., p. 1.

enquanto que a concepção comunitária se baseia no estabelecimento de um consenso ético, fundado em valores compartilhados<sup>33</sup>. Há, portanto, uma hierarquização no âmbito de tais pensamentos, onde ora a dimensão liberdade tem prevalência, garantida pelos Direitos Fundamentais de liberdade negativa (liberais), ora é a soberania popular / igualdade a prioritária, caso dos comunitários.

Habermas, no entanto, inaugura uma nova vertente de pensamento – denominado *crítico-deliberativo* por Gisele Cittadino em virtude de sua filiação à teoria crítica e ao amplo processo de deliberação pública de que depende a “formação racional da vontade”<sup>34</sup> – em que considera tanto a autonomia privada, garantida pelos Direitos Fundamentais, quanto a autonomia pública, propiciada pela democracia, como co-originárias, não sendo possível uma sem a outra, encontrando-se ambos os conceitos em uma relação de implicação material<sup>35</sup>.

Com efeito, nas sociedades multiculturais e extremamente individualizadas, como são as modernas, há uma tendência de encolhimento do espaço que possa ser ocupado e *privatizado* por indivíduos diversos e por integrantes de subculturas diferentes. A idéia dos direitos humanos não pode ser imposta ao legislador soberano desde fora, como uma limitação, e tampouco ser utilizada com fins meramente instrumentais de funcionalidade. Pelo contrário, autonomia privada e pública estabelecem uma relação de complementaridade e interdependência, pois para fazerem uso da liberdade política os cidadãos necessitam do adequado grau de autonomia privada, que por sua vez pressupõe sua igual consideração como cidadãos do Estado<sup>36</sup>.

Torna-se assim necessária a substituição do sujeito de direito abstrato, concebido pela dogmática clássica e pressuposto da noção tradicional de direitos fundamentais, por uma concepção intersubjetiva, em que a identidade do indivíduo está envolvida com identidades coletivas<sup>37</sup>.

Ao trazer e interligar no mesmo âmbito os direitos fundamentais e a soberania popular, o modelo crítico habermasiano assume uma perspectiva emancipatória independente de qualquer padrão substantivo de sociedade justa ou virtuosa, comprometido com a investigação das

---

33 CITTADINO, op. cit., p. 5-6.

34 Idem, ibidem, p. 2, nota 4.

35 HABERMAS, op. cit., 2003. p. 155.

36 Idem, ibidem.

37 HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*, 3. ed. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007. p. 310.

condições comunicativas necessárias para que os próprios envolvidos possam decidir acerca de sua vida mediante processos de entendimento livres de coerções<sup>38</sup>. Assim, o sistema político constituído pelo Estado de Direito deixa de girar em torno de si mesmo, restando dependente de uma *cultura política libertária* e de uma *população acostumada à liberdade*<sup>39</sup>.

Nesse sentido, segundo sua concepção de *patriotismo constitucional* (“alojação *constitucional-patriótica* do processo democrático”<sup>40</sup>), os compromissos morais com normas universalmente válidas (os direitos fundamentais) podem ser vinculados aos compromissos éticos de culturas políticas particulares<sup>41</sup>. Nessa perspectiva, a *Teoria da Ação Comunicativa* é essencialmente procedimentalista, eis que confia em uma práxis comunicativa constante realizada por sujeitos histórica e socialmente determinados como condição de emancipação social. Seus resultados, no entanto, sempre serão falíveis e modificáveis, e obtidos pelo livre convencimento.

Os Direitos Fundamentais assumem desse modo a função de viabilizar a comunicação política entre indivíduos ou grupos diferentes, dada sua aceitabilidade universal (racionalmente aceitáveis), o que confere à Constituição um caráter essencialmente procedimental apto a estabelecer o consenso inicial necessário para que haja o uso público da razão em uma práxis comunicativa constante tendente à inclusão e emancipação dos grupos socialmente marginalizados. A Constituição, portanto, livre do paradoxo aparente entre democracia e Estado de Direito, passa a ser entendida em um sentido dinâmico como “projeto que pereniza o ato fundador constituinte no interior do processo evolutivo das gerações seguintes”<sup>42</sup>.

### 3 A CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (CCAF) COMO INSTRUMENTO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE UMA SOCIEDADE PLURAL

Partindo das idéias apresentadas, é possível perceber a incompatibilidade do sistema de justiça tradicional com a *práxis comunicativa constante* proposta por Habermas. Em pólos opostos, as

---

38 SILVA, Felipe Gonçalves. *Emancipação, esfera pública e direito: a teoria crítica de Jürgen Habermas*. Mentis, cérebro & filosofia. São Paulo, n. 8, 2008. p. 6-15.

39 HABERMAS, op. cit., 2007. p. 311.

40 Idem, ibidem, p. 312.

41 CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. p. 9.

42 HABERMAS, op. cit., 2003.. p. 156.

partes, num litígio judicial, estão longe de assumirem uma posição colaborativa entre si, com o propósito de chegar-se a uma solução acordada. A decisão, aliás, embora tomada a partir dos elementos trazidos por elas a juízo, não será tomada pelas partes, mas sim por um terceiro, que, por ser imparcial, não vivencia os conflitos postos a seu talento e nem vivenciará as consequências de sua decisão. Em um paralelo, o modelo judiciário tradicional aproxima-se mais da idéia platônica de um bem preexistente a ser revelado pelo juiz do que da concepção procedimentalista livre de coerções de Habermas, na qual as próprias partes chegam a solução para seu conflito<sup>43</sup>.

Nessa perspectiva, Ingeborg Maus analisa, com base na jurisprudência constitucional alemã, a expansão do controle normativo protagonizada pelo Poder Judiciário à luz do conceito psicanalítico de imagem paterna, considerando-o como um obstáculo a uma política constitucional libertadora, por representar uma fuga da complexidade por parte da sociedade: “A eliminação de discussões e procedimentos no processo de construção política do consenso, no qual podem ser

---

43 Essa idéia é de fácil percepção no âmbito do Direito Penal clássico ou punitivo. Ao focar todo o seu aparato estrutural e ideológico na idéia do castigo, ainda que racionalizado mediante uma rígida disciplina jurídica, longe de proporcionar a discussão das práticas sociais que levaram ao conflito e a composição dos traumas e danos, exclui os envolvidos de uma participação ativa na sua resolução, transformando-o em uma relação príncipe / súdito, na qual cumpre a este uma posição passiva de mera defesa face à ameaça de punição estatal. Assim, toda a complexidade das relações sociais é posta à sombra com o direcionamento dos holofotes para o indivíduo delinqüente e autônomo, concreção do correspondente sujeito abstrato da dogmática clássica, sobre o qual deve recair o castigo estatal.

De outra parte, a posição da vítima também não se diferencia muito, com a importante ressalva que não se encontra sujeita à inflição de uma pena. Todavia, sua participação no processo penal equivale à de uma simples testemunha e seus interesses passam a um segundo plano, em nome de uma pretensa defesa estatal de todo o grupo social através da responsabilização penal do ofensor. A própria comunidade envolvida não exerce um papel ativo na resolução do conflito, possuindo um papel igualmente passivo ante o funcionamento das agências repressoras estatais. O crime, ou melhor, o complexo fenômeno social subjacente a essa designação, é tratado em termos simbólicos e jurídicos estranhos às pessoas envolvidas. Mais que isso, segundo Howard Zehr, “o processo é mistificado, mitificado, até tornar-se algo maior e muito distante da vida. Ao longo de todo o processo, todos nós nos tornamos mais temerosos” (ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça*. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008, p. 58).

Assim, a consideração do infrator como inimigo que deve ser excluído solapa o senso de comunidade, considerando de pouca monta valores fundamentais ao real convívio comunitário, como a manutenção das relações sociais, a importância da conciliação e da reparação e o valor do perdão. Intensifica ainda a alienação político-social, formando uma população servil e medrosa – impedindo uma práxis comunicativa que seja constante e realizada pelos próprios sujeitos – e promovendo uma concepção substantiva e abstrata de bem que se busca eternamente alcançar por meio do modelo punitivo.

encontradas normas e concepções de valores sociais, é alcançada por meio da centralização da ‘consciência’ social na Justiça<sup>44</sup>.

Por sua vez, o modelo conciliatório adotado pela CCAF, ao buscar uma solução acordada pelos próprios atores, e não imposta por um terceiro imparcial, aproxima-se da concepção habermasiana de justiça como uma prática comunicativa emancipatória e inclusiva na qual os próprios envolvidos alcançam o entendimento em processos livres de coerções. Nesse sentido, é emblemático, quanto ao que já foi alcançado e às suas possibilidades, o depoimento do seu Diretor, Procurador Federal Dr. Orlando Muniz:

A Advocacia Geral da União, ao consolidar no seu meio essa ferramenta arrojada de negociação, demonstrou que – antes de qualquer conceito fabricado de natureza monolítica – a iniciativa teve e tem por razão de origem possibilitar que organismos públicos envolvidos em querelas intermináveis façam a opção pela eficácia dos resultados por meio de ações que lhes possibilitem ganhos e melhorias. Esse paradigma é a convicção mais determinante que existem caminhos alternativos que devem ser buscados em favor da eficiência desprezando as questiúnculas corporativas. Esse olhar institucional por vezes é quase imperceptível se vislumbrado no contexto das ações executivas que se desenvolvem nas rotinas de cada segmento institucional. Mas é fato que as reiteradas convergências em favor da economicidade e da racionalidade – produzidas nos inúmeros acordos celebrados na CCAF – se materializam em possibilidades animadoras em favor de uma ferramenta tão eficaz.

É notório o progresso de validação de conceitos e das rotinas implantadas na Câmara de Conciliação. É animador perceber que as restrições tão comuns aos que ainda não conjugam com desenvoltura os verbos da conciliação, vão sendo diluídas com o passar dos dias, substituindo as desconfianças por apostas cada vez mais consistentes na autocomposição. O conhecimento prático e cognitivo dos conceitos e dos aplicativos vai sendo impregnado nas rodadas diárias das negociações quebrando a resistência e dando lugar à confiança. Os resultados virão por derivação como mera consequência da implantação das novas práticas de conceito e de forma.

---

44 MAUS, Ingeborg. *Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”*. Tradução de Martonio Lima e Paulo Albuquerque. Novos estudos – CEBRAP, n. 58, p. 183-202. nov. 2000.

Essa caminhada está apenas começando. O trabalho e o conhecimento deve ser reforçados como um mantra diário para fazer prevalecer a tese do acordo em antítese à disputa. Vivemos tempos de reflexão e materialização da forma, do conteúdo teórico e da prática no caminhar rumo à convalidação da CCAF e como tal devemos olhar todas as variáveis desse universo com parcimônia e serenidade. O momento é de reforçar os conceitos e angariar pensamentos e correntes que agreguem vontade e disposição para essa consolidação. Por outro lado, não devemos imaginar que essa iniciativa exitosa é produto de uma mera equação concebida e gerada em uma fórmula de resultante perfeita. Como se disse, a caminhada está apenas começando e a semente lançada precisa ser regada com boas doses de realidade e muito trabalho. A formação de conciliadores; a introdução de novos atores no processo e a massificação conceitual da negociação como alternativa viável, para viabilizar-se como opção ao estrangulamento do sistema processual como um todo, é parte do trabalho árduo que todos teremos pela frente, tanto dos crédulos como dos incrédulos, afinal somos todos produto dos acertos e dos erros; das dificuldades e das facilidades; da satisfação e das necessárias reflexões para as correções de rumo. Devemos acreditar que o somatório de nossos números somente será positivo à medida que tenhamos a certeza de que existirá sempre uma razão para os caminhos determinantes tomados pela direção da Advocacia-Geral da União. Conciliar deve ser uma causa de práticas institucionais que deve ser perseguida com serenidade, mas com obstinação. As resultantes da prática darão o toque de crédito para validação perene das iniciativas. A interface cotidiana com as iniciativas exitosas em construção no Poder Judiciário nos aproximará cada vez mais de atores de um mundo cada vez mais atento ao que é produzido em favor do cidadão.

A Câmara de Conciliação deverá ser, portanto, um elo entre a vontade dos que buscam o acordo antes de qualquer disputa e o futuro da institucionalização das boas práticas de composição, que virá muito mais célere do que se imagina. Essa atitude é na prática uma inovação conceitual que dará forças para seguirmos rompendo as fronteiras afigura-se que olhar para o futuro é uma aposta bem clara do presente.”

O fato de cuidar-se de um espaço para conciliação eminentemente estatal-administrativo, por sua vez, não afasta ou diminui a importância da aplicabilidade da práxis comunicativa constante e do *patriotismo*

*constitucional* de Habermas no âmbito da CCAF. Ao contrário, dotados de uma relevância ainda maior. É que, nesse caso, seus atores são diretamente responsáveis pela elaboração e execução de políticas públicas destinadas a significativas parcelas da população, o que enseja uma necessidade ainda maior de serem moralmente compromissados com normas universalmente válidas (os direitos fundamentais), de modo que a práxis comunicativa constante resulte no empoderamento além partes, com a inclusão e emancipação de grupos socialmente marginalizados.

Conceitos e práticas restaurativas podem ser incorporados ao procedimento da CCAF. Nesse passo, o diálogo livre é fundamental, conferindo às partes envolvidas no conflito o protagonismo para buscar a solução que lhes pareça mais justa, observados, no caso, os limites do direito público e, em particular, do direito administrativo. Nesse contexto, o papel do facilitador é garantir as condições para que esse protagonismo dos envolvidos ocorra, procurando evitar a dominação de uns sobre outros, com a observância da dignidade de todos. Na prática restaurativa, o facilitador nunca deve ter como objetivo a realização do acordo a qualquer custo. Como destacado no depoimento acima, a realização de uma etapa preparatória com cada uma das partes, antecipando os pontos de divergência e convergência que surgirão no encontro, permite que o procedimento flua com maior naturalidade, dispensando maiores intervenções e discontinuidades no procedimento.

Nessa perspectiva, a CCAF alcançaria resultados ainda mais expressivos se incorporasse no seu procedimento outros sujeitos – quando em discussão a implementação de políticas públicas de amplo espectro e relevância – da sociedade civil organizada, fortalecendo-se, assim, como autêntico processo democrático de resolução de conflitos de uma sociedade plural.

#### 4 CONCLUSÃO

Embora concebida originariamente como instrumento de resolução de conflitos mais simples e menos custoso do que a lide judiciária, a CCAF possui potencial que ultrapassa sua feição meramente desburocratizante. Na linha do modelo habermasiano de justiça, o desenvolvimento de uma práxis comunicativa constante entre os órgãos da Administração Pública, com a participação de outros sujeitos da sociedade civil organizada, quando o caso demandar, dotará de maior legitimidade democrática as decisões tomadas. Mais que isso, por serem decisões acordadas, resultarão na execução mais eficiente das diversas políticas públicas que incumbem aos órgãos de Estado.

**REFERÊNCIAS**

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança pública: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. *Diritto e ragione: teoria del garantismo penale*. 8. ed. Bari: Laterza, 2004.

LUHMANN, Niklas. A Constituição como aquisição evolutiva. Tradução para fins acadêmicos realizada a partir do original (“Verfassung als evolutionäre Errungenschaft”. In: *Rechthistorisches Journal*. v. IX, 1990, p. 176 a 220), cotejada com a tradução italiana de F. Fiore (“La costituzione come acquisizione evolutiva”. In: ZAGREBELSKY, Gustavo. PORTINARO, Pier Paolo. LUTHER, Jörg. *Il Futuro della Costituzione*. Torino: Einaudi, 1996), por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele De Giorgi. Notas de rodapé traduzidas da versão em italiano por Paulo Sávio Peixoto Maia (texto não revisado pelo tradutor).

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 3. ed. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007.

\_\_\_\_\_. *Era das transições*. Tradução e introdução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Faticidade e Validade: Uma introdução à teoria discursiva do Direito e do Estado Democrático de Direito*. Tradução provisória e não autorizada, exclusivamente para uso acadêmico, de Menelick de Carvalho Netto.

HOLMES, Stephen. Precommitment and the paradox of democracy. In: ELSTER, J. and SLAGSTAD, R. (eds.). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Tradução de Martonio Lima e Paulo Albuquerque. *Novos estudos – CEBRAP*, n. 58, nov. 2000.

PIRES, Álvaro P. La “línea Maginot” en el derecho penal: la protección contra el crime versus la protección contra el príncipe. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 12, n. 46, jan./fev. 2004.

PIOVESAN, Flávia; GUIMARÃES, Adriana Esteves. *O direito à vida digna*. Disponível em: <[http://www.mail-archive.com/direitos\\_humanos@yahoogrupos.com.br/msg00627.html](http://www.mail-archive.com/direitos_humanos@yahoogrupos.com.br/msg00627.html)>. Acesso em: 03 ago. 2013.

PLATÃO, *Crítón*. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/criton.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

POCOCK, John G. *The Machiavellian Moment*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

POPPER, Karl Raimund. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Tomos I e II. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

SKINNER, Quentin. Machiavelli’s Discorsi and the pre-humanist origins of republican ideas. In BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin; VIROLI, Maurizio. *Machiavelli and republicanism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SILVA, Felipe Gonçalves. *Emancipação, esfera pública e direito: a teoria crítica de Jürgen Habermas*. Mentis, cérebro & filosofia. São Paulo, n. 8, 2008.

ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça*. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.