



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

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.



© Enap, 2018

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1. Apresentação	5
2. Introdução.....	6
2.1 O diálogo como instrumento para a resolução de conflitos	7
2.2 Modalidades de resolução de conflito	7
2.3 A importância dos processos autocompositivos em uma democracia	9
3. Experiências de solução consensual de conflitos entre Estado e cidadão no Brasil	10
3.1 Solução consensual no poder judiciário	10
3.2 Solução consensual no Poder Executivo	11
3.3 Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF).....	11
3.4 Ouvidoria-Geral da união (OGU)	12
3.5 Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).....	14
4. Revisando o módulo	15
5. Conclusão	16
Referências	18

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
Enap
Enap
Enap

2. Introdução



A divergência e o conflito são essenciais em uma sociedade livre. Não há como imaginar uma democracia plural sem as divergências relacionadas ao papel do Estado. Os choques entre as diversas concepções morais e políticas definem a nossa convivência como seres humanos. Podemos dizer que um grupo de pessoas sem conflito constituiria uma negação da própria condição humana que, se atingida, resultaria em uma grande perda moral.

Democracia plural é o regime político que respeita e leva a sério as divergências e os desacordos entre as pessoas, criando procedimentos que permitem fazer do conflito um combustível para impulsionar mudanças sociais e permitir que os anseios dos diversos setores da população sejam atendidos pelo Estado.

Antes de avançar, é importante deixar claro, em um conceito sintético, o que se entende por conflito.

Conflito é o processo ou o estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis, ou seja, a incompatibilidade existente entre posições sociais ou políticas manifestadas publicamente.

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

Essa ideia pode até parecer atraente se não a analisarmos com cuidado. A afirmação de que as pessoas devem ter opiniões idênticas pode conduzir a conclusões perigosas: afinal, foi com base nessa ideia que foram estabelecidos regimes políticos autoritários, responsáveis por sufocar a divergência e impor a todos uma visão única de mundo, reprimindo quem pensasse de maneira diferente.

Os conflitos e divergências sempre existirão, pois fazem parte da própria humanidade, mas as formas de se tratar esses desacordos podem ser diferentes. Enquanto uma democracia plural respeita os conflitos e institucionaliza processos de resolução pacífica, os regimes autoritários os reprimem, geralmente, por meio da violência. Podemos dizer, portanto, que a existência do conflito assegura a nossa liberdade enquanto integrantes de uma comunidade.

A função de uma democracia não é a eliminação do conflito. Seu objetivo é criar formas pacíficas de resolver os conflitos, utilizando-os para produzir mudanças e melhorias nas relações sociais e na maneira como o Estado opera. Por isso se diz que a democracia é o regime político que permite a autorrealização e a autonomia das pessoas¹.

Mas por que precisamos compreender os conflitos para poder atender bem ao cidadão? É muito simples. Muitas vezes, quando um cidadão procura uma ouvidoria, ele está vivenciando uma situação de conflito. A compreensão desse tipo de situação é importante para que ele seja tratado de maneira adequada, com empatia e respeito.

1. Habermas, 2012

2.1 O diálogo como instrumento para a resolução de conflitos

Considerando que a democracia é o regime que, por definição, busca resolver os conflitos levando em conta a opinião dos envolvidos, devemos nos perguntar: Como resolver situações de conflitos trazidas à ouvidoria de maneira a promover o diálogo entre o Estado e a sociedade?

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

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

O diálogo convida seus participantes a se distanciarem de seus próprios interesses e necessidades e a trabalharem em prol de todos os envolvidos no conflito. As pessoas, apenas se comunicando, podem ser sensibilizadas para valorizar as diferenças e ampliar as alternativas de soluções que beneficiem a todos.

Resolver um conflito não significa eliminá-lo. Como já discutimos, um conflito pode ser trabalhado e direcionado à finalidade de trazer avanços sociais. No entanto, se ignorada ou subestimada, uma divergência que poderia ser facilmente solucionada pode gerar violência e conflitos sociais.

2.2 Modalidades de resolução de conflito

Normalmente, a palavra “composição” é empregada para abordar possíveis formas de encaminhamento e tratamento das controvérsias.

Diante do conflito, as partes têm basicamente três opções para resolver a questão: utilizando a força (autotutela ou autodefesa), por meio do diálogo e do consenso (autocomposição) ou por meio da decisão de um terceiro (heterocomposição).

Agora, observe o fluxo a seguir. Ele explica como funcionam as três modalidades da resolução de conflito.



A Instrução Normativa nº 05/2018, da Ouvidora-Geral da União traz, em seu art. 4º, inciso IV, como atribuição das unidades de ouvidoria federais “promover a adoção de medição e conciliação entre usuários de órgãos e entidades públicas, com a finalidade de ampliar e aperfeiçoar os espaços de relacionamento e participação da sociedade com a administração pública”.



3. Experiências de solução consensual de conflitos entre Estado e cidadão no Brasil

Seguindo nosso estudo, vamos falar agora sobre algumas experiências importantes de solução consensual de conflitos entre Estado e cidadão no Brasil.

Abordaremos a atuação do Poder Judiciário com o novo Código de Processo Civil e também práticas de resolução de conflitos desenvolvidas por instituições no âmbito do Poder Executivo.

3.1 Solução consensual no poder judiciário

No Brasil, existem experiências de métodos de solução consensual de conflitos no Poder Judiciário. O novo Código de Processo Civil , que entrou em vigor em março de 2016, enfatiza a importância desses procedimentos.



Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

(...)

§ 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.

Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

(...)

§ 1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.

§ 2o Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.

§ 3o Admite-se a aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição.

§ 4o A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.

(...)

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.



3.2 Solução consensual no Poder Executivo

Na Administração Pública, a Lei nº 13.140/2015 regulamenta as formas de solução consensual de conflitos. Essa lei trata de procedimentos, diferencia mediadores judiciais dos extrajudiciais e impõe a confidencialidade como regra nos processos de solução consensual de conflitos.

Veremos com mais detalhes algumas práticas importantes de solução consensual de conflitos na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), na Ouvidoria-Geral da União (OGU) e na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

3.3 Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)

A CCAF, que pertence à estrutura da Advocacia-Geral da União, é o órgão responsável por receber e “avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio da conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União” e também “dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”² .

Conheça o fluxo de tramitação do procedimento conciliatório da CCAF:

2. art. 18 do Decreto nº 7.392/2010



Figura 2: Fluxo de tramitação do procedimento da CCAF
Fonte: Elaboração Enap

3.4 Ouvidoria-Geral da união (OGU)

A Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão integrante do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), é responsável por decidir recursos quando ocorrer negativa de acesso a informações pelos órgãos ou Entidades do Poder Executivo federal, conforme disposto no art. 16 da Lei de Acesso à Informação³.

Enap

No desempenho dessa atividade, a OGU utiliza três estratégias de resolução de conflito, a depender do caso. São elas:

Resolução Negociada: busca-se a solução do conflito diretamente com o órgão possuidor da informação. O Decreto nº 7.724/12, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, estabeleceu que a “Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos” ⁴. Com fundamento nesse dispositivo legal, a CGU, sempre que necessário, para decidir um recurso, realiza contato com os órgãos que negaram acesso às informações, esclarecendo pontos relevantes e auxiliando o cidadão na compreensão dos motivos que deram causa à negativa de acesso a informações. Muitas vezes, o simples esclarecimento de questões básicas referentes à Lei pode solucionar, de maneira simples, o conflito que originou o recurso.

Nesse momento, a CGU também pode indicar ao órgão que disponibilize a informação ao cidadão, quando o servidor responsável pelo processo perceber que o órgão detentor da informação não poderia ter negado acesso ao cidadão. Esse julgamento se baseia na interpretação dos precedentes já julgados pela própria CGU, da legislação em vigor e mesmo de decisões judiciais que tenham tratado sobre o assunto.

Desse modo, a resolução negociada abre a possibilidade para que o órgão detentor da informação disponibilize diretamente a informação ao cidadão, garantindo assim a efetiva entrega da informação, bem como oportunidade de reflexão para alteração da cultura organizacional e o fomento à transparência pública.

3. Lei nº 12.527/2011
4. §1º do art. 23

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
Enap
Enap
Enap

3.5 Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Na sua atuação de reguladora do setor elétrico, a ANEEL lida cotidianamente com disputas entre consumidores, distribuidores e produtores de energia elétrica, e é natural que surjam conflitos envolvendo interesses muito sensíveis de todas as partes.

A Lei nº 9.427/1096 confere à ANEEL a atribuição de dirimir, no âmbito administrativo, controvérsias entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores. Com esse fundamento, a ANEEL conta com uma Superintendência encarregada de receber pedidos de mediação e de dar-lhes encaminhamento. Analisada a documentação, essa Superintendência realiza reuniões presenciais (quantas forem necessárias) e estimula o acordo entre as partes. Veja o que diz a edição 8 do Cadernos Temáticos da ANEEL:

Em termos quantitativos, a SMA/ANEEL tem empreendido uma média de 30 (trinta) mediações anuais, das quais resultam acordos em aproximadamente 90% dos procedimentos instaurados. Tal percentual de êxito deve-se, de forma significativa, à postura das partes, as quais acabam por compreender que uma solução mediada é sempre melhor do que um impasse continuado. Os resultados mencionados são fruto do compromisso da ANEEL com as soluções dialogadas e compartilhadas dos conflitos. Para auxiliar as partes a alcançarem o diálogo cooperativo, a SMA/ANEEL busca o constante aprimoramento logístico e de pessoal, propiciando um ambiente favorável à solução dos conflitos e uma equipe de alto nível, dotada de conhecimento aprofundado das técnicas de negociação e comunicação. Esta poderosa ferramenta de solução de conflitos – a mediação – ainda carece de divulgação e entendimento, tanto interno como externo, mas os resultados obtidos servem de incentivo para a continuidade desses esforços em prol do equilíbrio entre os agentes, consumidores de energia elétrica e em benefício da sociedade.

Conheça o fluxo do procedimento de mediação administrativa da ANEEL:

- A autotutela só é permitida em casos bastante restritos. O mais conhecido é a legítima defesa, que concede à pessoa que é injustamente agredida o direito de repelir pessoalmente a agressão, desde que o faça imediatamente e utilize meios moderados.
- A heterocomposição, por sua vez, ocorre quando uma terceira parte, não envolvida inicialmente no conflito, é chamada para dar a solução. Exemplos de heterocomposição são a arbitragem e a resolução judicial.
- A autocomposição – modalidade de solução de controvérsias em que se insere a resolução consensual de conflitos – ocorre quando as próprias partes envolvidas no litígio conseguem chegar a uma solução, exercendo a autonomia da vontade. Quanto aos métodos autocompositivos, podemos citar a negociação, a conciliação e a mediação.
- Na negociação, as próprias partes conseguem, modificando espontaneamente os seus posicionamentos, chegar a um acordo.
- Na conciliação, temos a figura do conciliador, que auxilia as partes a chegarem a um acordo, mas sem forçá-las, expondo as vantagens e desvantagens das suas posições e propondo saídas e alternativas para a controvérsia.
- Na mediação também temos a atuação de uma terceira pessoa, mas sua função é auxiliar as partes, mediante técnicas adequadas, a estabelecerem um canal de comunicação para que elas construam, por si, a composição do conflito da maneira mais satisfatória.
- Os processos autocompositivos tendem a ser mais construtivos do que os outros. Isso porque esses métodos promovem a autonomia das pessoas, valorizando seus posicionamentos e suas posturas, e permitindo que elas próprias resolvam a controvérsia, sem imposições externas.
- Na Administração Pública, a Lei nº 13.140/2015 regulamenta as formas de solução consensual de conflitos. Essa lei trata de procedimentos, diferencia mediadores judiciais dos extrajudiciais e impõe a confidencialidade como regra nos processos de solução consensual de conflitos.
- A Instrução Normativa OGU nº 01/2014 trouxe como atribuição das ouvidorias públicas federais “promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos entre a sociedade e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal”.

5. Conclusão

Aprendemos, no Módulo 1, que a Instrução Normativa OGU nº 05/2018 apresenta como atribuição das unidades de ouvidoria federais, “promover a adoção de medição e conciliação entre usuários de órgãos e entidades públicas, com a finalidade de ampliar e aperfeiçoar os espaços de relacionamento e participação da sociedade com a administração pública”.

Para entender melhor o conteúdo, veja o mapa mental a seguir.

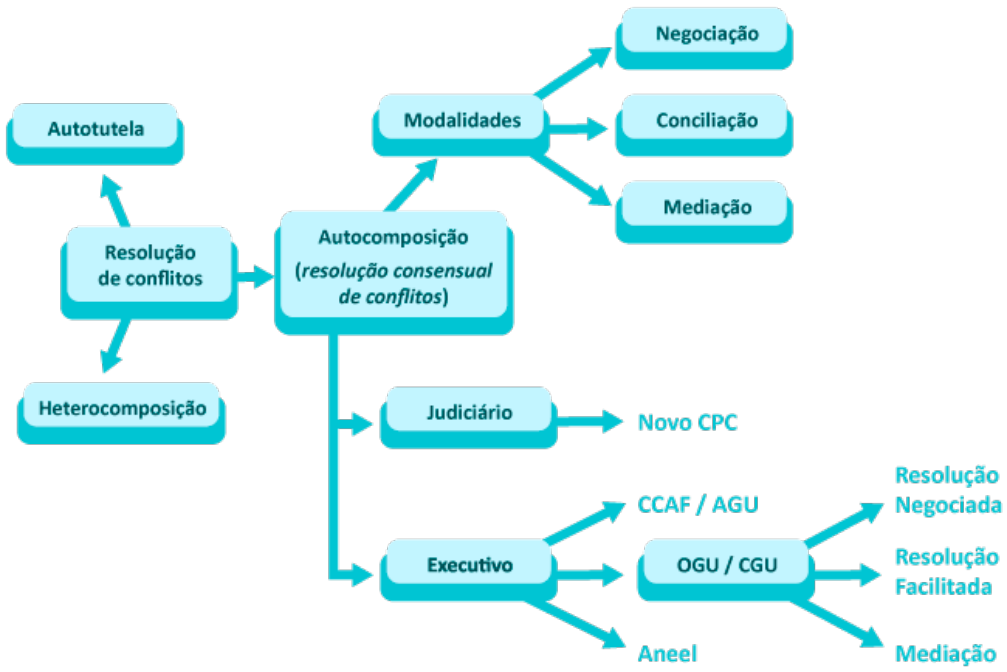


Figura 4: Mapa mental
Fonte: Elaboração Enap

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
Enap

