

Consensualidade e governança em rede: a administração pública federal ‘Resolve’

02/09/2024

Festeje-se! Em matéria de inovação de superestrutura, a criação da Rede Federal de Mediação e Negociação (Resolve) corresponde ao avanço mais impactante no que diz respeito ao uso da autocomposição e de suas técnicas, como importante ferramenta de gestão.

Desde a criação da CCAF, em 2007 — mais antiga câmara pública de mediação — que a Administração Pública Federal, através da AGU (Advocacia-Geral da União), vem protagonizando papel de destaque na evolução do uso e aplicação das ferramentas de resolução consensual de conflitos envolvendo entes públicos.

Em 2015, com o advento da Lei de Mediação, Lei 13.140/2015, outros entes federados se sentiram mais confortáveis para estruturar seus órgãos autocompositivos espelhando-se na vanguardista CCAF que antecedeu e inspirou a própria lei federal. Nessa lei, encontram-se dois capítulos dedicados a autocomposição envolvendo pessoa jurídica de direito público, o que exterminou um debate retórico e cansativo sobre a possibilidade jurídica da Administração Pública estar autorizada a celebrar acordos e se sentar em mesa de negociação.

A proliferação dessas estruturas autocompositivas nos órgãos da advocacia pública e em entes públicos federais mediante suas leis específicas, a exemplo do que aconteceu com a ANA (Agência Nacional de Águas), Lei 14.026/2020, é um processo inevitável e até desejável, desde que exista planejamento e sistematização.

Essas câmaras, ou centros de negociação ou mediação, como órgãos de execução da autocomposição no âmbito da administração pública, precisam estar inseridos numa organização sistêmica, sob pena de desperdiçarem as potencialidades mais valiosas da autocomposição envolvendo entes públicos, que é o poder de reforma de políticas públicas, de melhoria dos serviços públicos ofertados e de alteração de procedimentos e práticas internas da atividade administrativa. No intuito de oferecer essa organização sistêmica aos órgãos administrativos federais de execução da autocomposição, que surge o Decreto 12.091/2024.

Para melhor esclarecermos o significativo papel a ser desempenhado pela rede apelidada de Resolve, vamos desenvolver brevemente, três ideias:



Reprodução



- 1) *A autocomposição como ferramenta de gestão;*
- 2) *Governança em rede;*
- 3) *Sinergia e cooperação para reformas político-administrativas.*

De início, cabe destacar que o que qualifica o exercício da Administração Pública como boa ou má, não é a inexistência ou diminuição de conflitos por ela gerados. A boa administração pública é aquela que consegue tratar os seus conflitos de forma mais eficiente, não só tentando resolver a contenda gerada entre os envolvidos, o que produzirá efeitos concretos para eles próprios; como também transcendendo aos envolvidos e produzindo efeitos para a própria Administração Pública como tutora dos interesses coletivos, o que resulta no poder de reforma, que é também próprio da autocomposição.

Destaque-se nesse ponto o efeito transcendente da autocomposição para a Administração pública: o poder de reforma. Esse poder se refere tanto a transformação de políticas públicas, quanto a melhoria de serviços públicos e à maior eficiência da atividade administrativa. Há muito tempo nos posicionamos no sentido de que, em matéria de direito público, a mediação e a negociação entabulada internamente à Administração Pública vem reforçada, exercendo um valioso mister como ferramenta de gestão.

Política institucional pela consensualidade

Acordos administrativos podem ser celebrados por qualquer agente público federal no âmbito de seu próprio órgão administrativo. O que estamos tratando nesse momento é de algo maior, é de uma política institucional pela consensualidade. Estamos refletindo sobre a criação de órgãos públicos administrativos que exercitarão especificamente técnicas autocompositivas para solucionar conflitos pelo diálogo e pelo consenso.

A proliferação de centros de mediação e de negociação na Administração Pública Federal atingiria apenas um dos efeitos da autocomposição envolvendo entes públicos, a resolução dos conflitos *inter parts*. Esse subdimensionamento da autocomposição em matéria pública geraria efeitos indesejáveis a médio prazo.

Spacca

O primeiro deles seria o abarrotamento inevitável dessas câmaras e centros, nos mesmos moldes do que aconteceu com o Poder Judiciário. O segundo seria a ausência de simetria entre eles, uma vez que não estabeleceriam um elo Inter organizacional, e, sem comunicação, esses órgãos de execução tenderiam a trabalhar sem nenhum tipo de coordenação ou harmonização, dificultando o acesso aos seus serviços e causando insegurança para aqueles que buscam a autocomposição como melhor forma de resolver seus conflitos. O terceiro seria a falta de articulação com a alta gestão o que limitaria o alcance das soluções mais complexas, vultosas, que demandassem integração de recursos e habilidades diversas.



Vale recordar que até chegarmos na era do sistema multiportas de resolução de litígios, a Administração Pública negligenciava em absoluto uma das mais relevantes etapas da gestão pública, a gestão de crises, a exemplo do sistema de saúde pública, que tem elevado grau de judicialização ocasionando o caos que presenciamos. Isso, para concluir que a crise instaurada no Poder Judiciário, está diretamente ligada a uma transferência indevida de parte da atividade de gestão pública para a atividade jurisdicional.

Vários conflitos objeto de processos estruturais do Estado, não podem ser resolvidos/pacificados pelo Poder Judiciário. A atividade jurisdicional não tem o alcance transversal da gestão pública nem mesmo a amplitude de recursos e de ações que estão ao alcance do administrador público.

O processo administrativo é um oceano de possibilidades enquanto o processo civil é um córrego estreito. O gestor público tem visão transversal, o Juiz deve ter visão de túnel. Nenhuma dessas potencialidades da gestão pública, todavia, produz resultados quando a Administração Pública teme praticar a ação que lhe cabe, acobertando-se do Poder Judiciário que se transforma na única porta a atender as demandas individuais e coletivas dos particulares, mesmo sem ter condição de supri-las por uma questão de inadequação da via eleita. Não é uma questão de deficiência do Poder Judiciário, ou da atividade jurisdicional, é uma questão de insuficiência inevitável e inadequação absoluta.

A Administração Pública resgatando o tratamento dos conflitos em que se envolve, reassume o lugar que nunca deveria ter sido ocupado pelo Poder Judiciário. Os órgãos de execução da autocomposição, a exemplo da CCAF, são as captadoras de conflitos, que atuarão de imediato para fazer cessar o conflito e preservar os interesses dos envolvidos, contudo, automaticamente algo maior, transcendente e invisível acontece, a Administração Pública tem a oportunidade de se reformar a partir do tratamento dialógico e consensual que dá a esses eventos críticos.

A partir do mapeamento dos conflitos, do reconhecimento dos interesses em jogo, das alternativas geradas, em muitos casos, a Administração Pública pode provocar transformações

de políticas e procedimentos evitando a judicialização em massa ou em série de crises que nem chegarão a ser causadas.

A governança em rede possibilita, através de ações cooperadas, resultados sinérgicos que sozinhos, nenhum dos agentes em cooperação obteriam sozinhos. Além disso, no caso da Resolve, estabelecer uma articulação com os órgãos estratégicos de alta gestão como AGU, Ministério de Gestão e Inovação, Ministério da Economia e Casa Civil da Presidência da República, otimiza a dimensão transindividual da autocomposição e da consensualidade para a obtenção das reformas político-administrativas necessárias.

A rede federal de mediação e negociação completa o círculo virtuoso da Administração pública dialógica. Alimenta-se de dados e informações com a retomada da gestão dos conflitos, melhora a relação com os particulares, diminui a litigiosidade interinstitucional (autofagia da judicialização entre entes públicos); possibilita reformas que melhoram a oferta do serviço público e que torna a atividade administrativa mais diligente.

Referências bibliográficas:

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mátiros; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 123.

DAVI, Kaline Ferreira. A autocomposição e as pessoas jurídicas de direito público o que mudou depois da lei de mediação?. Revista dos Tribunais: SP, v. 982, p. 323- 333, 2017.

_____.Magistratura de Influência – Uma alternativa ao contencioso administrativo tradicional. ReDAC, v. 9, p. 203-216, 2014

_____.Brasil e França em busca de alternativas para o contencioso administrativo. Revista dos Tribunais: SP, v. 914, p. 21-44, 2011.

DWORKIN, Ronald. Levando direitos a sério. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002., p. 39.

MOESSA, Luciane. Meios Consensuais de Solução de Conflitos Envolvendo entes públicos e a Mediação de Conflitos Coletivos.Tese de Doutorado, 2010, Biblioteca da Universidade Federal de Santa Catarina

OLIVEIRA, Gustavo Justino ; FERREIRA, Kaline. Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil. 1. ed. São Paulo: Foco, 2021. v. 1. 452p .

ROCHA, Carmen Lúcia. Princípios Constitucionais do processo Administrativo do Direito Brasileiro. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2019:189-222. p.216

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-set-02/consensualidade-e-governanca-em-rede-a-administracao-publica-federal-resolve/>