



Universidade de Brasília – UnB
Graduação em Gestão de Políticas Públicas

ANDRESSA KELLEN LAURIANO LUCIO AFFONSO

**AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

**Um estudo sobre a atuação da Câmara de Conciliação
e Arbitragem da Administração Federal**

BRASÍLIA
2016

ANDRESSA KELLEN LAURIANO LUCIO AFFONSO

**AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

**Um estudo sobre a atuação da Câmara de Conciliação
e Arbitragem da Administração Federal**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Gestão de Políticas Públicas, pela Universidade de Brasília - UnB, sob a orientação da Professora Doutora Magda de Lima Lúcio.

Brasília
2016

ANDRESSA KELLEN LAURIANO LUCIO AFFONSO

**AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

**Um estudo sobre a atuação da Câmara de Conciliação
e Arbitragem da Administração Federal**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da aluna

Andressa Kellen Lauriano Lucio Affonso

Doutora, Magda de Lima Lúcio
Professora - Orientadora

Sávia Maria Leite Rodrigues Gonçalves
Professora – Examinadora

Leandro Grass
Professor - Examinador

Brasília, de junho de 2016

AGRADECIMENTOS

À Deus.

À minha inspiração diária: Marli.

Ao meu companheiro de longos debates:
Leonardo.

À minha querida orientadora,

pela atenção e carinho.

“Volta, querida”

Autor Desconhecido

RESUMO

O presente trabalho procura entender como os conflitos manifestos nas relações intragovernamentais podem ser indicativos de pouca coordenação e pouco diálogo entre os entes e órgãos da Administração Pública e, por conseguinte, podem conduzir ao estabelecimento de novos equilíbrios e novas formas de gestão. Analisando a excessiva litigiosidade entre as entidades da Administração percebe-se a existência do que se convencionou denominar litigância intragovernamental. Aliada a essa constatação encontra-se a percepção cada vez maior da necessidade de o Estado organizar-se em rede com os demais atores (intra ou extraestatais) para realizar com maior eficiência, eficácia e efetividade as suas atribuições. Nesse sentido, a utilização de métodos autocompositivos de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública emerge enquanto possibilidade de reformulação das relações intragovernamentais. Elaborada sob a condensação dessas novas formulações, a Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015 apresenta-se como um marco normativo com potencial para estabelecer novos tipos de relacionamento entre os órgãos e entes da Administração Pública, incentivando uma cultura de cooperação e diálogo com vistas à produção de consensos. Principal expoente da produção dessas novas formas de articulação intragovernamental, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF torna-se interessante objeto de estudo, a indicar como as políticas públicas podem ser positivamente afetadas pelo fortalecimento dessas redes. O grande interesse que movimenta essas discussões centra-se no desenvolvimento de novos modelos de gestão do Estado, baseados em sistemas de redes do tipo horizontal, capazes de solucionar os problemas das relações entre os diferentes setores do governo dentro do aparelho do Estado.

Palavras-chave: Gestão de Políticas Públicas. Autocomposição. Conciliação. Mediação. Administração Pública. Conflitos Intragovernamentais. Estado e Conflitos. Intersetorialidade. Coordenação Estatal. Políticas Públicas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma Advocacia-Geral da União_____	33
Figura 2 – Organograma Consultoria-Geral da União_____	34

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Casos novos por justiça – 2014_____	11
Gráfico 2 – Série Histórica das Despesas do Judiciário, 2009-2014_____	12
Gráfico 3 – Reuniões e Conciliações na CCAF, 2007 – 2016 (percentual)_____	39
Gráfico 4 –Reuniões e Conciliações na CCAF, 2007 – 2016 (por ano)_____	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Reuniões e Conciliações na CCAF, 2007 - 2016_____	38
--	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	Erro! Indicador não definido.
2. REFERENCIAL TEÓRICO	Erro! Indicador não definido.6
2.1 Conflitos e o Estado	Erro! Indicador não definido.6
2.2 Métodos alternativos de resolução de conflitos	Erro! Indicador não definido.8
2.3 Litigância intragovernamental	21
2.4 Intersetorialidade das políticas públicas	23
2.5 Uso da autocomposição na Administração Pública	26
3. METODOLOGIA	29
4. ANÁLISES E DISCUSSÕES	32
4.1 Conhecendo a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF	32
4.2 Dados sobre a atividade da CCAF	38
4.2.1 Quantitativos	38
4.2.2 Qualitativos	41
4.2.2.1 Entrevista	41
4.2.2.2 Estudo de caso	44
4.2.2.3 Discussões	50
5. CONCLUSÃO	52
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52
7. APÊNDICE	52

1. INTRODUÇÃO

As concepções fundadoras da teoria política moderna, desde os contratualistas (Hobbes, Locke e Rousseau) até Marx, parecem enunciar desde sempre que o Estado é uma abstração criada pelos homens com a finalidade de organizar e gerir os diversos conflitos existentes em sociedade, representativos de situações onde alguns visam ter o seu interesse atendido em detrimento do interesse de outrem.

Todavia, é possível questionar os princípios e o próprio exercício dessa atribuição por parte do Estado, e, indo um pouco mais além, o exercício dessa mesma função quanto aos seus próprios conflitos.

Primeiramente é preciso considerar que, sendo a sociedade composta por indivíduos particulares e sociais em ambivalência, as instituições que se constroem não são meras entidades abstratas: são organizações formadas e tornadas vivas pelos atores que as integram. Esses atores, com preferências, valores, pré-conceitos e interesses compõem as estruturas do Estado e a ele dão vida.

Nesse sentido, não podemos enxergar o Estado e as suas diversas imbricações como uma construção inanimada ou desprovida de sentido e vida próprios. O Estado, assim, não é mero receptor de demandas sociais a atuar como árbitro dos conflitos em sociedade, pois há também dentro dele interesses e valores diversos, representados pelos interesses e valores daqueles que o dirigem e o compõem.

A essa estrutura composta por atores, que dá vida e movimento ao Estado, chamamos Administração Pública. É dentro da Administração Pública (entendida em um sentido amplo como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e exercer a autoridade política e de atender aos interesses públicos - PEREIRA, 2010) que são explicitados os conflitos transpassados do corpo social para as instituições do Estado.

Assim sendo, portanto, entende-se que os diversos conflitos que ocorrem entre os mais diversos atores no seio da sociedade adentram a organização estatal (que não está dissociada da primeira, mas antes a ela pertence). E questiona-se: o Estado, que pensamos ser um intermediador de conflitos, um gerenciador dos diversos interesses existentes na sociedade, pode, sob uma nova perspectiva, intermediar também os seus “próprios conflitos”?

Esse questionamento é um dos fundamentos dos estudos sobre os conflitos intragovernamentais, especialmente sobre a litigância intragovernamental, objeto de análise também do presente trabalho. A litigância intragovernamental é definida por Godoy (2015, p.183) como sendo um recorrente conflito entre órgãos e entes da Administração, que pode revelar baixo nível de articulação e de coordenação política.

São representativos dessa litigância os conflitos cujas posições político-administrativas em um primeiro cenário não permitem uma conjunção de interesses e, por isso, são levados à apreciação do Poder Judiciário ou criam uma barreira intransponível que resta ignorada.

“Ações judiciais que conheçam órgãos e entes governamentais em pólos distintos da lide são exemplos da litigância intragovernamental aqui discutida. Divergências administrativas incontornáveis também se encontram nesse mesmo grupo conceitual.” (GODOY, 2013, p. 33)

Uma vez fixado este primeiro ponto, passa-se a indagar: em que medida é possível afirmar que a existência dessa litigância afeta negativamente o desempenho da Administração Pública com relação à promoção, através das políticas públicas, de bens e serviços essenciais à sociedade e garantidores da concretização dos direitos fundamentais? O grau de litigância intragovernamental é preocupante sob a ótica de estudos das políticas públicas?

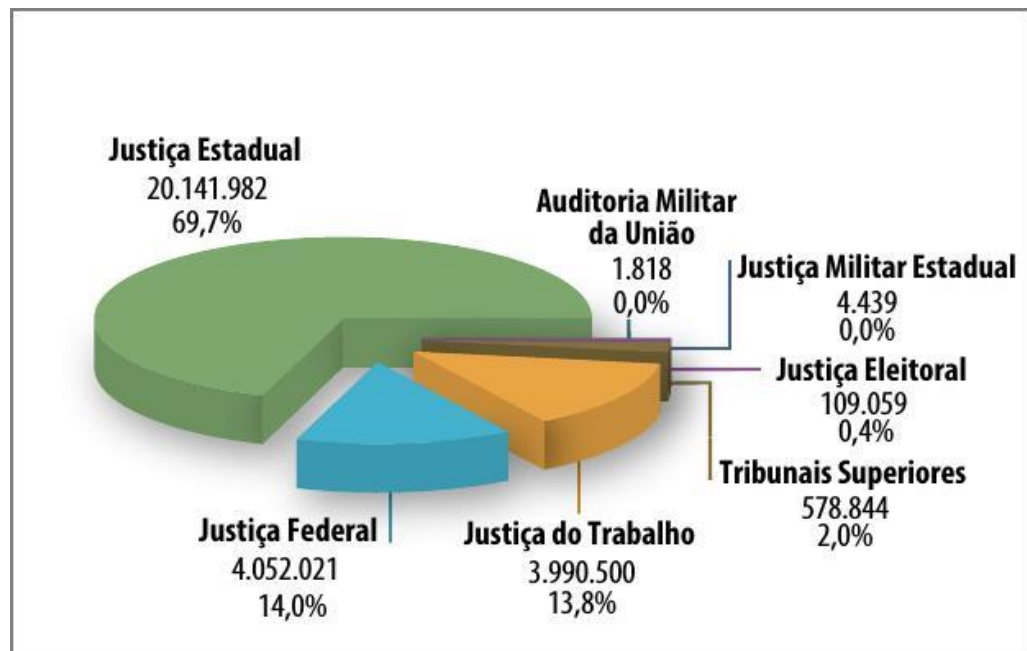
Uma das formas possíveis de se responder a essa questão é verificar a intensidade da litigância entre os órgãos e entes da Administração através da litigiosidade entre eles e a relação dessa litigiosidade com políticas públicas.

O Constituinte de 1988 estabeleceu na Carta Maior, em seu artigo 5º, inciso XXXV, no título referente aos Direitos e Garantias Fundamentais, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Uma interpretação forçosamente literal deste preceito constitucional, aliada ao estreitamento das relações sociais, mas também à ampliação do acesso à justiça, levou o Brasil a produzir uma cultura extremamente judicializante, sobre todas as naturezas de litígio. Dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ demonstram esse cenário.

De acordo com o último boletim “Justiça em Números” produzido pelo CNJ no ano de 2015, com base nos dados de 2014, passaram a tramitar em toda a justiça brasileira 28.878.663 novos processos.

O gráfico a seguir apresenta a divisão desses novos processos de acordo com o segmento do Judiciário a que estavam relacionados.

Gráfico 1: Casos Novos Por Justiça - 2014

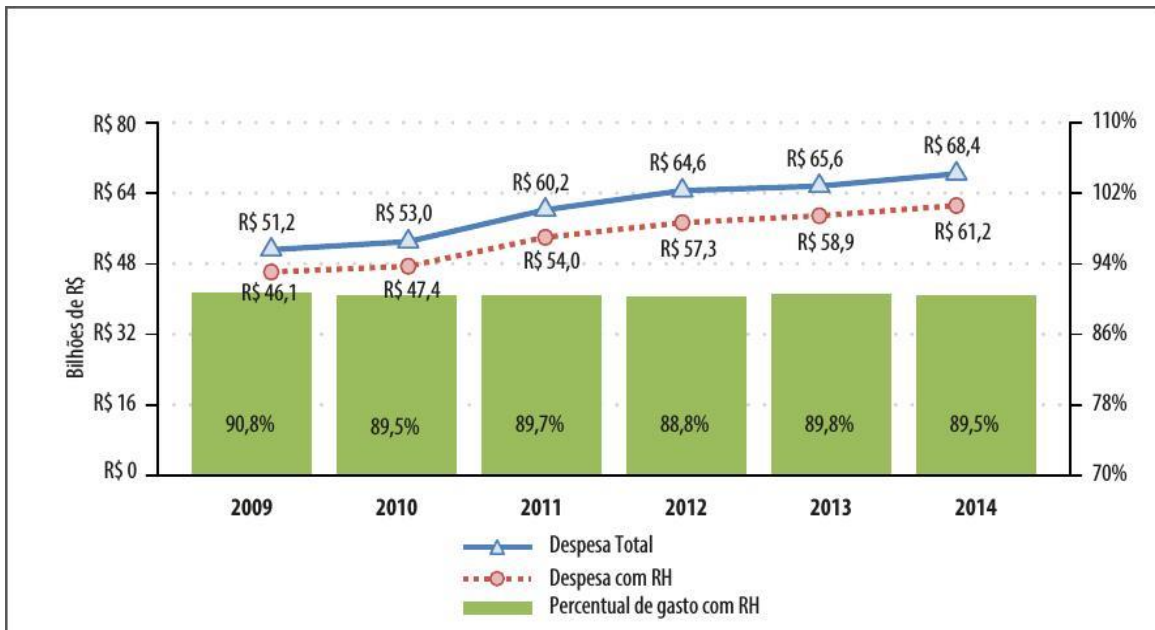


Fonte: CNJ, 2015.

O Poder Judiciário iniciou o ano de 2014 com um estoque de 70,8 milhões de processos, que tende a aumentar devido ao total de processos baixados ter sido inferior ao de ingressados (o Índice de Atendimento à Demanda - IAD foi de 98,7%). Como consequência do aumento do quantitativo de casos novos e de pendentes, a Taxa de Congestionamento do Poder Judiciário foi de 71,4% no ano de 2014, com aumento de 0,8 pontos percentuais em relação ao ano anterior.

Já as despesas totais do Poder Judiciário somaram, aproximadamente R\$ 68,4 bilhões, o que representa um crescimento de 4,3% em relação ao ano de 2013, e de 33,7% no último sexênio. Essa despesa equivale a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, a 2,3% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a um custo pelo serviço de justiça de R\$ 337 por habitante.

O gráfico abaixo demonstra a evolução histórica das despesas do Poder Judiciário no Brasil, entre os anos de 2009 a 2014, e aponta um aumento progressivo.

Gráfico 2: Série Histórica das Despesas do Judiciário, 2009-2014

Fonte: CNJ, 2015.

O sistema de justiça brasileiro custa, ainda, um percentual do PIB comparativamente maior do que países europeus, norte-americanos e até mesmo sul-americanos, segundo as análises produzidas pelo relatório “O custo da justiça no Brasil”, realizado pelo Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, pertencente ao Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Ainda analisando o relatório “Justiça em Números” do ano de 2015, verifica-se que a Justiça Federal, responsável por julgar as causas em que a União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais sejam interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, entre outras, iniciou o ano de 2014 com um estoque de 8,5 milhões de processos, quantitativo que aumentou 4,3% em relação ao ano anterior e 12,1% no sexênio.

Quanto aos indicadores de produtividade, observa-se que, em 2014, a taxa de congestionamento da Justiça Federal foi de 70,5% e o Índice de Atendimento À Demanda (IAD), de 91,3%. Ou seja, foram finalizados 353 mil processos a menos que o total ingressado.

Os assuntos mais recorrentes na Justiça Federal encontram-se listados na tabela abaixo, demonstrando que as controvérsias acerca da organização político-administrativa e da Administração Pública brasileiras predominam nos tribunais.

Além desses dados, nos anos de 2010 a 2012, o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realizou levantamento sobre os 100 maiores litigantes da Justiça brasileira. De acordo com a pesquisa, os cinco primeiros colocados eram entes da Administração Pública: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em primeiro lugar, Caixa Econômica Federal (CEF) em segundo, Fazenda Nacional em terceiro, a própria União enquanto pessoa jurídica de direito público em quarto, e o Banco do Brasil S/A (BB) em quinto.

Demonstrado esse panorama geral, é possível afirmar que o abarrotamento do Poder Judiciário (em uma perspectiva mais genérica) e a necessidade de se discutir as causas, os significados e as consequências de os entes estatais contribuírem para sobrecarregar o sistema de justiça brasileiro mediante a judicialização de suas controvérsias (em uma perspectiva mais específica) são de fato objetos que devem preocupar os estudiosos da área.

Posta essa problemática em discussão, é possível verificar a recente ascensão de um discurso favorável à utilização de Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos para resolução de disputas existentes dentro da Administração Pública, evitando que controvérsias sejam judicializadas e também dando fim às que já estiverem sendo apreciadas pela justiça.

A existência desses instrumentos de produção de consenso mostra-se fundamental no contexto atual onde o Estado se vê responsável por prover um número cada vez maior de bens e serviços, com uma qualidade cada vez maior, exigida por uma sociedade cada vez mais consciente de seus direitos e deveres, e, em consequência, se vê cada vez mais compelido a atuar em rede, conjuntamente com outros atores, para conseguir dar vazão a todos esses processos e demandas.

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, um dos principais expoentes desse posicionamento, defende que

“deve-se ter um mecanismo de produção de consenso. Um presidencialismo bem organizado, articulado e eficiente deve contar com instâncias para resolução de conflitos internos, evitando-se, como regra, a judicialização dos problemas endógenos [...]. Especialmente, mediante o uso de técnicas de conciliação e de arbitragem, em tema de atividade administrativa, patrimonial e financeira do Estado, e notadamente em matéria fiscal, em litígios que envolvam a própria Administração. É o caminho para uma reacomodação do presidencialismo. É um esforço para a concepção de centros de produção de consenso”. (GODOY, 2013, p. 89)

Caminhando nesse mesmo sentido, foi promulgada em 26 de junho de 2015 a Lei nº 13.140, que normatiza uma nova proposta de autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, com a utilização de técnicas de mediação, através das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos.

Todavia, antes mesmo da promulgação da referida lei, a Advocacia-Geral da União, instituição responsável pelas atividades jurídicas consultivas e contenciosas relacionadas ao Poder Executivo Federal, já havia criado no ano de 2007, por resolução interna, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, à qual caberia dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entes de Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Realizados, portanto, os apontamentos acima, a produção do presente trabalho procura compreender, sob uma perspectiva mais genérica, como a alternativa de resolução de conflitos intragovernamentais pela via administrativa, mediante a utilização de técnicas de produção de consenso, pode representar uma ferramenta positiva na gestão das políticas públicas no Brasil; e, mais especificamente, como a atividade da CCAF, inaugurando um novo paradigma de resolução de conflitos dentro da Administração Pública, que foi posteriormente corroborado pela Lei nº 13.140/2015, ilustra a possibilidade de esse novo viés de resolução de conflitos realizar-se dentro da Administração Pública brasileira, com a finalidade de auxiliá-la a buscar melhor desempenho no cumprimento de suas atribuições e na execução de políticas públicas.

Esses objetivos justificam-se pela preocupação com a possibilidade de a excessiva litigância entre os órgãos e entes da Administração representar um baixo nível de articulação e diálogo interno dentro das estruturas do Estado. Estado este que é responsável por efetivar e assegurar direitos e garantias fundamentais dos cidadãos mediante a promoção das políticas públicas.

Como afirma Costa (2003, p. 161), um determinado objeto se transforma em um problema quando tomamos consciência de que o modo tradicional pelo qual lidamos com ele talvez não seja o mais adequado. É exatamente o caso do estudo aqui feito. Talvez a judicialização dos conflitos no âmbito da Administração Pública não seja o modo mais adequado de lidar com esses fenômenos.

Diante do complexo contexto de conflitos reais ou latentes em torno das políticas públicas é importante preocuparmo-nos com as limitações que eles impõem à realização do Estado Democrático de Direito e com a maneira pela qual eles podem ser tratados a fim de produzir um maior grau de coordenação ao Estado, para agir com mais eficiência, eficácia e efetividade no exercício de suas atribuições.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para que se possa compreender melhor o desenvolvimento do presente trabalho, é necessário, primeiramente, a absorção de algumas construções teóricas importantes que se relacionam com o tema.

Dessa forma, analisaremos como os conflitos podem situar-se dentro do Estado; o que são os métodos alternativos de resolução de conflitos; o que se entende por litigância intragovernamental; as perspectivas de intersectorialidade das políticas públicas; e, por fim, a utilização da autocomposição no âmbito da Administração Pública.

2.1 Conflitos e o Estado

O conflito pode ser definido como um processo ou estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos percebidos como mutuamente incompatíveis (AZEVEDO, 2009).

Coser (1993, p. 120) define, ainda, conflito como “uma contenda a respeito de valores, ou por reivindicações de status, poder e recursos escassos, na qual os objetivos das partes conflitantes são não apenas obter os valores desejados, mas também neutralizar seus rivais.”

O conflito, portanto, “resulta da percepção da divergência de interesses, é um fator pessoal, psicológico e social, que deságua no direito apenas por opção política da organização social, variando essa intervenção do Estado conforme variam todos os demais fatores históricos, políticos e geográficos” (CALMON, 2007, p. 43).

O escopo do Estado, seja através da jurisdição, seja através de políticas públicas, seria dirimir esses conflitos, buscando a restauração da paz social (CALMON, 2007). Essa é uma concepção que se encontra na base das construções teóricas que fundamentam a existência e o papel atribuído aos Estados modernos.

Os pensadores contratualistas da teoria política moderna como Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau enunciaram entre os séculos XVI e XVIII que a origem do Estado estaria baseada na celebração de um contrato social. Para esses autores, os homens se encontraram, no início de sua história social, em um estado de natureza que tornou-se

insustentável a ponto de ensejar o surgimento do Estado, capaz de dar fim a um contexto de latente guerra social entre todos os homens, garantindo a paz e a coesão das comunidades sociais. Essa garantia de paz decorreria da atribuição exclusiva ao Estado do poder de aplicar as leis aos cidadãos e de obrigá-los a cumprirem as normas existentes.

Mais teorias sobre as funções do Estado foram sendo construídas ao longo dos anos, tanto no campo da Ciência Política como no campo da Sociologia. Esses enunciados, que robusteceram as concepções acerca dos papéis dos Estados modernos na era do capitalismo, foram construídos por autores como Karl Marx e Nico Poulantzas e indicaram a importância do Estado não como um pacificador, mas como um mantenedor dos conflitos entre as classes sociais (burguesia e proletariado).

Nesse sentido, entrou em cena a percepção de que o Estado é também uma arena de disputas, não sendo mais possível entendê-lo simplesmente como uma abstração ideal, e sim como um ator importante no campo social, com ações, interesses e sentidos próprios.

Sobre esse aspecto, nos ensina Poulantzas (2000, p. 136):

“O Estado, condensação material de uma relação contraditória, não organiza a unidade do bloco político no poder desde o exterior, como se resolvesse pela sua simples existência, e à distância, as contradições de classe. Bem ao contrário, é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado.”

Dessa forma, é preciso abandonar perspectivas que apresentam uma visão do Estado como um dispositivo unitário em toda a sua estrutura, fundamentado em uma divisão hierárquica e homogênea dos centros de poder, em proporções uniformes, desde o mais alto nível de sua pirâmide até o mais baixo (POULANTZAS, 2000).

O estabelecimento da política do Estado, em consequência, deve ser compreendido como resultante das contradições sociais inseridas em sua própria estrutura. E não basta afirmar que essas contradições e lutas atravessam o Estado como se percorressem um terreno vazio, pois há também em sua própria ossatura material a existência dessas disputas (POULANTZAS, 2000).

Em síntese, trata-se de:

"entender o Estado como uma condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros" (POULANTZAS, 2000, p. 138).

Portanto, a ideia que se pretende fixar é a de que os mesmos conflitos que se manifestam na sociedade civil adentram as estruturas do Estado, uma vez que este não se dissocia daquela, sendo composto, gerido e tornado vivo pelos mesmos indivíduos ou grupos que naquela se encontram presentes.

É por isso que os conflitos também se manifestam nas relações intergovernamentais e também nelas precisam ser analisados.

2.2 Métodos alternativos de resolução de conflitos

O exercício da jurisdição pelos órgãos do Poder Judiciário transformou-se no método ordinário de resolução de conflitos no moderno Estado Democrático de Direito.

Jurisdição é o poder-dever do Estado em aplicar a vontade da lei mediante a substituição, pela atividade dos órgãos públicos, da atividade de particulares, resolvendo-se em caráter definitivo uma situação de crise jurídica (CHIOVENDA, 2000, p. 3).

Em última análise, a jurisdição pode ser compreendida também como um dos elementos representativos do princípio da separação dos poderes, enunciado por Montesquieu, que fundamenta a existência e a separação entre o Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário.

Todavia, a jurisdição está longe de ser o único modo de gerenciar e dirimir conflitos no seio da sociedade. Aqui interessa compreender os métodos que se desenvolvem fora do campo da jurisdição, mais especificamente a autocomposição e a heterocomposição extrajudicial.

Muitos autores divergem quanto à categorização da mediação, da conciliação e da arbitragem enquanto métodos autocompositivos ou heterocompositivos. Não caberá a este trabalho tentar estabelecer as diferenças conceituais entre essas modalidades, tarefa árdua até

mesmo para os estudiosos do campo. Bastante é situar a sua diferenciação ao exercício da jurisdição.

A ampliação do uso desses métodos alternativos ao exercício da jurisdição está ligada a um movimento de ampliação do acesso à justiça iniciado na década de 70 (AZEVEDO, 2009). Nesse período, mostravam-se necessárias alterações sistêmicas que fizessem com que o acesso à justiça fosse melhor na perspectiva do próprio jurisdicionado.

Além disso, um outro fator que significativamente influenciou esse movimento foi a busca por formas de solução de disputas que auxiliassem na melhoria das relações sociais envolvidas (AZEVEDO, 2009). A existência de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias já começava a indicar, nessa época, resultados positivos em termos de redução de custos quanto à reparação das relações entre os indivíduos.

A continuidade desse movimento se processou buscando agir sobre duas vertentes, conforme afirma Grinover:

“A vertente jurisdicional, com a tentativa de descomplicação do próprio processo, tornando-o mais ágil, mais rápido, mais direto, mais acessível, com relação à qual se fala em deformalização do processo. E a vertente extrajudicial, buscando-se por ela a deformalização das controvérsias, pelos equivalentes jurisdicionais, como vias alternativas ao processo. É nesta segunda perspectiva que se insere a revisitação da conciliação (autocomposição) e da arbitragem (heterocomposição)” (GRINOVER, 1990, p. 175).

Desse modo, houve a implementação, dentro dos modernos sistemas de justiça, incluindo o brasileiro, de uma política pública destinada à disseminação do uso de mecanismos alternativos para a solução de conflitos, proporcionando as condições necessárias para sua expansão e para a aferição de sua efetividade.

A experiência e os resultados apontados pelas pesquisas têm demonstrado o sucesso de vários programas que utilizam essas ferramentas de resolução de controvérsias, na medida em que estas identificam a causa origem do sucesso de sua atividade na consideração das necessidades das partes em conflito e dos valores sociais ligados às questões em debate, variáveis tradicionalmente não aprofundadas nos processos judiciais ou simplesmente esquecidas por grande parte dos operadores do Direito (COSTA, 2003).

Como afirma Azevedo (2009, p. 51):

“Um conflito possui um escopo muito mais amplo do que simplesmente as questões juridicamente tuteladas sobre as quais as partes estão discutindo em juízo. Distingue-se, portanto, aquilo que é trazido pelas partes ao conhecimento do Poder Judiciário daquilo que efetivamente é interesse das partes”.

Desse modo, somente a resolução integral do conflito, a lide sociológica, pode efetivamente conduzir a uma pacificação social, não bastando resolver a lide processual se os interesses que levaram os envolvidos a litigar não forem corretamente identificados e resolvidos (COSTA, 2003).

O crescente interesse pelos métodos alternativos de resolução de conflitos também decorre, em grande medida, da mudança na forma de se avaliar o fenômeno do conflito. Constata-se uma recente mudança de perspectiva no campo da sociologia, que passou a indicar as consequências positivas que esse fenômeno pode acarretar (COSER, 1993).

Durante muito tempo o conflito foi tratado, por concepções mais tradicionais, como sintoma patológico de uma doença do corpo social, devendo, portanto, ser eliminado (COSER, 1993). Uma percepção mais moderna acerca dos conflitos, todavia, nos chama a atenção para a possibilidade de percebê-los enquanto capazes de produzir resultados positivos, o que ocorre quando conseguimos compreender que o conflito é um fenômeno intrínseco às relações humanas e que frequentemente vai ocorrer (AZEVEDO, 2009). A existência de um grupo absolutamente unívoco e harmonioso é empiricamente irreal. Logo, o que se apresenta cabível é transformar tipos específicos de conflitos quando estes são identificados como disfuncionais ou nocivos.

Por conseguinte:

"Sempre que um analista se depara com o que parece ser um equilíbrio temporário, deveria prestar atenção às forças conflitantes que levaram ao seu estabelecimento, antes de qualquer de coisa. E, inversamente, o analista deveria ser sensível à probabilidade de que onde existe conflito e divisão haverá também forças pressionando para o estabelecimento de novos tipos de equilíbrio." (COSER, 1993, p. 122)

É exatamente pela potencialidade de estabelecimento de novos equilíbrios que se torna importante lidar de maneira adequada com o fenômeno do conflito. Isso porque o impacto dos conflitos sobre as estruturas sociais pode ser analisado da seguinte forma:

“Em sociedades abertas, pluralistas, é provável que os conflitos tenham consequências estabilizadoras. Se existirem canais viáveis para a expressão de pretensões rivais, os conflitos em sociedades flexíveis e abertas podem levar a novas e estáveis formas de interação entre agentes componentes, assim como permitir novos ajustes. Nas estruturas rígidas, em contraste, os conflitos tendem a ser suprimidos, mas têm probabilidades de ser altamente desagregadores, se e quando ocorrerem.” (COSER,1993, p. 121)

Verifica-se, de tal modo, a importância da existência de canais que permitam dar vazão a esses posicionamentos contrapostos e, conjuntamente, de instrumentos que possibilitem o diálogo e a construção do consenso.

Essa preocupação com a construção de novas formas de interação entre os agentes de um conflito, adentrou também o campo da Administração Pública. Isso se deu por dois motivos principais: a recente identificação de uma excessiva litigiosidade entre os órgãos e entes da Administração; a crescente importância atribuída ao estabelecimento de redes de atores aptas a lidarem com uma perspectiva intersetorial das políticas públicas.

Vamos entender melhor esses dois aspectos a seguir.

2.3 Litigância Intragovernamental

Godoy (2015, p. 183) define litigância intragovernamental como sendo “um recorrente conflito entre órgãos e entes da Administração, que pode revelar baixo nível de articulação e de coordenação política, e desse modo levar a uma fragilização da autoridade presidencial.”

De acordo com esse autor, a litigância interna entre os órgãos e entes da Administração, expressada pela judicialização de problemas internos, é indicativa de uma instável governabilidade e falta de entendimento e coordenação das ações do governo, repelidas pela eficiência que um Estado Democrático exige. Ademais, é um fato que se intensifica na mesma proporção em que cresce a complexidade do Estado, de suas atribuições, e suas esferas de atuação.

Godoy (2013) aponta, ainda, que a excessiva litigância intragovernamental é indicativa de uma falta de unidade na ação governamental, capaz de afetar diretamente a elaboração e a implementação das políticas públicas.

E, mesmo percebendo como natural a ocorrência de conflitos no âmbito da Administração Pública, é necessário adotar um posicionamento propositivo diante deles. Ainda que tenhamos governos democraticamente eleitos, há profundas clivagens de visões políticas, entre os seus diversos integrantes, de vários perfis ideológicos, de distintas visões particulares acerca das políticas do governo, e do seu próprio papel individual dentro da Administração Pública (GODOY, 2013).

A existência dessas diferenças é extremamente saudável para as discussões acerca dos programas de governo. Todavia, em um governo bem articulado internamente, essas discrepâncias não podem ocasionar uma pluralidade perpétua de entendimentos, especialmente no que diz respeito à concepção e execução das políticas públicas.

Por isso a relevância que se atribui à possibilidade de criação de espaços de diálogo e produção de consenso.

Uma outra problemática posta pela litigância intragovernamental diz respeito ao desperdício de potencialidade institucional, na medida em que a Administração precisa colocar seus advogados públicos medindo força entre si. Esse aspecto, mas não só ele, pode acarretar o desperdício de recursos públicos, o que também é grave.

“Agentes políticos e administrativos consomem tempo e energia na tentativa de solucionar litígios que, na essência, têm o Estado em ambos os pólos conflitantes. Gastos com a litigância interna podem desconsiderar referenciais de alocação de prioridades de despesas, o que sugere muita reflexão.” (GODOY, 2013, p. 51)

Além das características formais do direito moderno, a superposição de competências, atribuições e responsabilidades, decorrentes de desacertos nas fórmulas de descentralização e de desconcentração, também contribuem para a existência dessa litigância.

Todo esse quadro é ainda agravado pela percepção da existência de nichos insulados de poder dentro da Administração Pública que se recusam a estabelecer comunicação entre si (GODOY, 2013).

Em última análise:

“A excessiva litigância intragovernamental pode revelar historicamente um presidencialismo de pouca articulação interna, cujo resultado, a par da ameaça de ineficiência do Poder Executivo e da perpetuação do impasse,

produz recorrente judicialização de problemas internos, fomentando-se, ainda mais, a chamada crise do Poder Judiciário. A crise, no entanto, e na profundidade, poderia estar no próprio Executivo, que demoraria na resposta aos problemas internos que enfrenta. Insista-se, o problema não é exclusivo desse atual governo. É estrutural. É uma herança de uma cultura burocrática preocupada com formas, e não com conteúdos, com procedimentos, e não com resultados.” (GODOY, 2013, p. 78)

A atribuição de certa responsabilidade à uma cultura burocrática excessivamente formalista e procedimental não pode, contudo, construir uma percepção exclusivamente pessimista acerca da burocracia. Esta, conceitualmente explicada por Max Weber enquanto instrumento de exercício de uma dominação racional-legal do poder do Estado sobre o povo, é o pilar que orienta toda a ação dos agentes públicos segundo uma moralidade do interesse público em prevalectimento dos interesses privados. É a burocracia que permite a não cooptação dos instrumentos do Estado pelos interesses particulares daqueles que o dirigem.

Cabe pontuar também que a defesa que se faz da existência de um presidencialismo "forte" não significa patrocinar uma predominância do Poder Executivo sobre os demais, especialmente sobre o Poder Judiciário. A adjetivação "forte" deve ser interpretado no sentido de indicar um Executivo mais coordenado, mais robusto, capaz de gerir com eficiência as suas próprias contradições internas e evitar que estas contribuam para um sobrecarregamento do sistema de justiça brasileiro.

2.4 Intersetorialidade das políticas públicas

A questão da intersectorialidade das políticas públicas tem se tornado cada vez mais objeto de estudos e reflexões no campo da gestão das políticas públicas, especialmente com relação às políticas sociais (BRONZO, 2007).

Há considerável consenso na literatura que vem sendo produzida no sentido de que as análises feitas através da perspectiva intersectorial acenam para um conjunto de inovações no âmbito da gestão das políticas públicas.

Os novos objetivos e demandas políticas produzidos pelo atual contexto social, as novas problemáticas a serem enfrentadas pela Administração Pública (e que exigem novas respostas), colocadas por segmentos da população que ganham vozes mais fortes em um fortalecimento democrático, exigem um novo pensar acerca dos sistemas técnicos, estruturas

fortemente hierarquizadas e rígidas, apontando para uma latente necessidade de remodelação das tradicionais estruturas institucionais.

"A intersetorialidade passa (e a perspectiva sistêmica que ela coloca) a tornar-se uma estratégia necessária para compor políticas adequadas às novas realidades sociais. As mudanças no campo da gestão pública manifestam-se no sentido de estabelecer uma nova cultura de gestão contraposta às tendências compartimentalizadoras e procedimentais da ortodoxia burocrática., introduzindo dinâmicas mais participativas e integradoras." (BRONZO, 2007, p. 13)

Essa mudança de perspectiva deve ocorrer por duas vias: na atuação dos gestores, como forma de pensar integralmente a realidade que os circunda; e no âmbito das estruturas institucionais, inovando quanto às segmentações existentes. A abertura para uma visão de trabalho horizontal e não mais vertical é o ponto chave que caracteriza, de forma geral, tais formulações.

Pode-se compreender a concepção intersetorial como “uma visão e uma cultura de gestão que incorpore a compreensão completa dos problemas e que desse modo aceite a integralidade e a transversalidade como uma premissa de trabalho.” (BRONZO, 2007, p. 11)

Além disso,

"a intersetorialidade se propõe como uma proposta corretiva de irracionalidades entre pessoal, funções ou gastos sobrepostos, pois é um mecanismo racionalizador da ação, ao propor uma convergência de ações, representada pelo agrupamento de esforços. Ela contribuir, de tal modo, para o agrupamento de saberes diversos resultante da integração entre os diversos atores." (BRONZO, 2007, p. 14)

A introdução da intersetorialidade no estudo das políticas públicas tem produzido novos e importantes debates que parecem apontar para o estabelecimento de novos paradigmas, sobretudo no que diz respeito à participação e à gestão social, considerando-se a relevância que atores diferentes do Estado (indivíduos, grupos organizados, movimentos sociais, terceiro setor, etc.) assumem nessas novas percepções.

Todavia, o olhar intersetorial deve possibilitar o surgimento de novas construções teóricas não apenas em análises que se dão fora do âmbito do Estado, mas também em análises que se dão dentro dele. É que embora o tema da intersetorialidade tenha dado bastante destaque ao importante e necessário envolvimento de outros atores no processo de

construção das políticas públicas, o Estado, através de sua Administração, é ainda o principal *locus* de produção e implementação de políticas, pois é através dele que se atendem demandas que, no sistema capitalista, de outra forma não seriam atendidas.

Nesse sentido, Cunill Grau propõe o estudo da intersetorialidade baseado em duas premissas:

“a premissa mais política é a de que a integração entre setores possibilita a busca de soluções integrais aos problemas sociais e se traduz em uma assunção de que todas as políticas públicas que persigam estratégias globais de desenvolvimento, como a melhoria da qualidade de vida da população, devem ser planejadas executadas intersetorialmente. Já a premissa mais técnica concentra seu foco sobre a análise da eficiência, afirmando que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente no enfrentamento dos problemas sociais por criar melhores soluções que a setorialidade, já que permite compartilhar os recursos (não só econômicos, mas das mais distintas ordenas) que são próprios de cada setor. Deste modo, a intersetorialidade ganha destaque para superar o que Martins (2005) descreve como sendo a existência de uma “teoria da fragmentação” no que diz respeito à formulação/implementação de políticas públicas.” (SILVA, 2012, p. 3)

Propõe-se uma nova percepção acerca da intersetorialidade, uma vez que ela não indica apenas uma multidisciplinidade de atores e áreas temáticas de políticas (ex: saúde, educação, assistência social, etc.), mas diz respeito também a uma coordenação interna enquanto um conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre diversos setores responsáveis pelas políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos, etc., mas também às próprias áreas específicas das políticas sociais).

Não raro se vê o surgimento de relações de parceria entre atores do setor público e do setor privado em uma democratização das relações Estado/sociedade. Contudo, apesar dos avanços que vêm sendo construídos nesse âmbito, da interação e da consideração por parte da estrutura do Estado da existência de outros atores extraestatais relevantes para o processo de elaboração e implementação de políticas públicas bem sucedidas, enquanto a sociedade passa a organizar-se sob paradigmas pós-modernos, o Estado ainda permanece a seguir uma lógica exageradamente weberiana, tecnocrática, vertical, hierárquica e, inclusive, autoritária nas próprias relações intragovernamentais. (SILVA, 2008)

Portanto, o que se propõe é uma percepção abrangente do que seja a intersectorialidade: a visão sistêmica e integradora das áreas setoriais de políticas (saúde, educação, assistência social, etc.); a abertura à participação dos atores da sociedade civil no processo de elaboração e implementação das políticas (terceiro setor, ONG's movimentos sociais, grupos organizados, etc.); e a construção de uma coordenação interna na Administração Pública que diga respeito ao conjunto de desenhos e práticas formais que confirmem consonância e complementaridade entre as áreas responsáveis pelas políticas públicas (planejamento, orçamento, pessoal, administrativo, etc.).

Assim, é possível vislumbrar novas formas de democratização das relações intragovernamentais pelo que pode ser denominado “politização” da Administração enquanto “arte da negociação entre diferentes atores” (SILVAa, 2008). Os pilares setoriais que orientam as políticas públicas no Brasil podem encontrar-se, não raramente, em competição entre eles, produzindo ações sobrepostas ou simplesmente não produzindo ações, especialmente pela ausência de definições claras acerca da responsabilidade pela resolução de um ou outro problema. Por essa razão, mostra-se importante a existência do estabelecimento de redes de comunicação e ação entre esses atores.

Segundo (SILVA, 2008) “a democratização das políticas públicas e da sociedade como um todo passa necessariamente pela democratização do Estado. Para uma sociedade pós-moderna, deve-se construir um Estado pós-moderno.”

Esse Estado pós-moderno, capaz de acompanhar as evoluções sociais, parece ser um Estado cada vez menos isolado e menos limitado por dogmas tradicionais de ação.

2.5 Uso da autocomposição na Administração Pública

Alinhada a todas as análises até aqui apresentadas, a proposta de implementação de métodos autocompositivos para resolução de controvérsias no âmbito da Administração Pública foi ganhando relevância ao longo dos últimos anos e em 2015 foi normatizada em lei.

Em 26 de junho de 2015 foi promulgada a Lei nº 13.140, que dispõe, dentre outras questões, sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Ela prevê que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios possam criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver.

Tais câmaras têm competência para: dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; avaliar admissibilidade de pedidos de resolução de conflitos por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; promover, quando couber, a celebração de termos de ajustamento de conduta.

Ficam excluídas da competência desses órgãos as controvérsias que apenas possam ser resolvidas por ato ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo. Entretanto, incluem-se na esfera de atuação das câmaras a prevenção e a resolução de conflitos que digam respeito ao equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela Administração com particulares.

Todavia, a lei determina que a submissão dos conflitos às câmaras será facultativa e cabível apenas nos casos previstos no regulamento que cada ente federado estabelecer. É facultado aos Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter os seus litígios com órgãos ou entidades da Administração

As controvérsias jurídicas que envolverem a Administração Pública direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, mediante autorização do Advogado-Geral da União com base em jurisprudência pacífica do STF (Supremo Tribunal Federal) ou de tribunais superiores; ou mediante parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República. A resolução administrativa do conflito nesses casos produzirá efeitos gerais a serem aplicados também a casos idênticos que forem tempestivamente habilitados em pedido de adesão, ainda que apenas uma parte da controvérsia seja solucionada.

Já nos casos de conflitos jurídicos envolvendo órgãos ou entidades de direito público que integrem a Administração Pública Federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial da controvérsia, observando os procedimentos determinados em ato do Advogado-Geral da União. Se não houver acordo, caberá a este dirimir o conflito com fundamento na legislação aplicável.

Um ponto de destaque introduzido pela lei é que a propositura de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo da demanda órgãos ou entidades de direito público que integrem a Administração Pública Federal deverá ser previamente autorizada pelo Advogado-Geral da União.

A lei prevê, ainda, punição civil, administrativa ou criminal para os servidores e empregados públicos nos casos em que estes participarem dos processos de composição extrajudicial do conflito e receberem, mediante dolo ou fraude, qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro ou para tal concorrerem.

Os órgãos e entidades da Administração Pública poderão, ainda, criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares que versem sobre atividades por eles reguladas ou supervisionadas.

As boas práticas em mediação poderão constituir banco de dados da Escola Nacional de Mediação e Conciliação no âmbito do Ministério da Justiça. A lei foi positiva, ainda, em determinar que a mediação poderá ser feita pela Internet ou por outro meio de comunicação que permita transações à distância, se assim as partes concordarem.

Observa-se, portanto, que a Lei nº 13.140 apresenta-se como um marco normativo com potencial para estabelecer novos tipos de relacionamento entre os órgãos e entes da Administração Pública, facilitando a coordenação de ações e o estabelecimento de redes de comunicação dentro do Estado e, ainda, incentivando uma cultura de cooperação e diálogo com vistas à produção de consensos. O fim último desses objetivos é permitir que as políticas públicas possam impactar de maneira cada vez mais positiva na vida dos cidadãos.

3. METODOLOGIA

Uma vez delimitados os objetivos do trabalho e apresentadas as construções teóricas que os fundamentaram, cabe agora demonstrar a metodologia de pesquisa, ou seja, os caminhos seguidos e os instrumentos utilizados (GERHARDT;SILVEIRA, 2009) na busca da constatação das proposições iniciais.

A escolha da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF enquanto delimitação do campo de análise deu-se em função da possibilidade de clara verificação da manifestação dos conflitos intragovernamentais, que, por muitas vezes, não se mostram tão aparentes quando simplesmente nos debruçamos sobre as estruturas estatais.

O principal objetivo de criação da referida Câmara foi prevenir e reduzir o número de litígios judiciais que envolviam a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais.

Assim, enquanto unidade institucional da Consultoria-Geral da União, pertencente à Advocacia-Geral da União, responsável justamente por realizar a mediação de conflitos entre os órgãos e entidades da Administração Pública, este foi considerado um campo muito rico de informações que pudessem mostrar-se pertinentes às investigações propostas pelo presente trabalho.

Assim, optou-se por uma pesquisa de caráter exploratório visando estabelecer uma maior familiaridade com o tema de pesquisa, tendo em vista a sua pouca exploração. Segundo Gerhardt e Silva (2009), esse tipo de pesquisa se faz, geralmente, sobre três pilares: levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. É exatamente o que ocorre neste trabalho. Todavia, há aspectos de caráter descritivo, envolvendo a descrição das principais características do objeto analisado.

Foi realizada análise bibliográfica de artigos, livros e teses relacionados às atividades exercidas pela Câmara, bem como análise de conteúdo constante em documentos como leis e

outras disposições de caráter normativo (como decretos e portarias), e também em relatórios, termos de reunião e termos de conciliação produzidos pela CCAF.

Além disso, a pesquisa contou com a realização de uma entrevista semiestruturada (sob a orientação de um roteiro previamente elaborado, mas possibilitando ao entrevistado abordar assuntos que sugiram como desdobramento do assunto principal, em uma conversa mais informal) com a Diretora do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas – DEINF da Consultoria-Geral da União - CGU, Sávia Maria Leite Rodrigues Gonçalves, buscando levantar informações não disponíveis em documentos como: as opiniões acerca de observações proporcionadas pelo acompanhamento da atividade conciliatória desenvolvida CCAF, as situações vivenciadas no campo de estudo bem como as relações teóricas que dali poderiam estar relacionadas àquela realidade.

Foi autorizado pela Diretora do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas – DEINF da Consultoria-Geral da União – CGU o acesso a informações referentes à quantidade de reuniões e conciliações realizadas pela CCAF no período de 2007 (ano de sua criação) até junho de 2016 (data em que a coleta dos dados foi realizada) e também o acesso a alguns Termos de Reunião e Termos de Conciliação produzidos pela CCAF no mesmo período.

Os dados encontrados caracterizaram-se como de natureza primária (quando encontram-se até então sem qualquer tratamento – Fonseca, 2002), sobre os quais incidiu uma análise de conteúdo com o objetivo de construir relações a partir de seus significados, e também dados de caráter secundário (que já se encontravam sob certa sistematização – Fonseca, 2002). Ainda sobre esses dados foi possível verificar a existência de informações tanto de caráter quantitativo como também de caráter qualitativo.

Para escolha do estudo de caso, que consistirá na apresentação de um Termo de Conciliação produzido pela CCAF, utilizou-se uma ferramenta de pesquisa denominada análise de conteúdo. Essa análise de conteúdo foi guiada pelos seguintes parâmetros de pertinência: a judicialização de uma controvérsia administrativa; a complexidade da controvérsia; a relação da controvérsia com alguma política pública específica ou com alguma área de políticas públicas; a existência de uma rede de atores envolvidos em um mesmo litígio; a proposição do estabelecimento de um novo caminho de diálogo entre os envolvidos.

Nesse sentido o estudo de caso consistirá na apresentação de um Termo de Conciliação produzido na CCAF no ano de 2009, relacionado a uma controvérsia cujos interessados eram a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a Procuradoria-Geral Federal, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Justiça e o Gabinete de Segurança Institucional do Poder Executivo Federal.

Com base nas informações suscitadas através da análise desses dados, é possível realizar algumas discussões importantes que poderão colaborar para novos debates e caminhos de pesquisa na área de estudo.

4. ANÁLISES E DISCUSSÕES

Nestes capítulos serão apresentadas as informações encontradas pela pesquisa e as principais discussões que elas suscitaram.

4.1 CONHECENDO A CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - CCAF

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) é uma unidade institucional da Consultoria-Geral da União (CGU), órgão de direção superior integrante da Advocacia-Geral da União (AGU). Para compreendermos melhor a sua atuação é preciso primeiro analisar o desenho institucional no qual ela se insere, qual seja, o da Advocacia-Geral da União.

A Advocacia Geral da União é a instituição que, segundo o art. 131 da Constituição Federal, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo. Ou seja, ela desempenha os tipos principais de atividade jurídica: a contenciosa e a consultiva. A contenciosa diz respeito à representação judicial nos litígios onde a União ou qualquer de suas entidades seja parte. A consultiva diz respeito ao assessoramento jurídico do Poder Executivo.

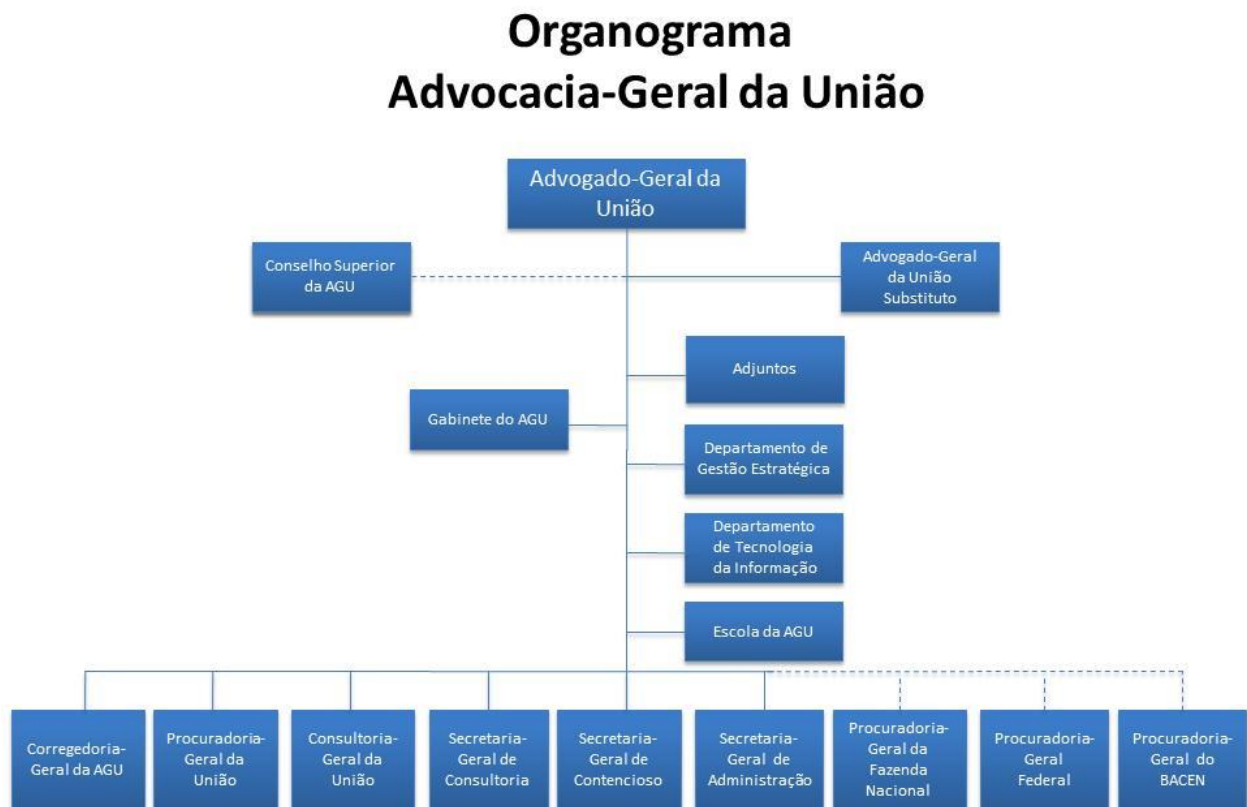
Seu chefe é o Advogado-Geral da União, cargo de livre nomeação do Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. A representação judicial e a consultoria jurídica das unidades federadas são exercidas pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal.

O exercício das atribuições da AGU é regulamentado pela Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993. Segundo a referida lei, a AGU compreende enquanto órgãos de direção superior, além do Advogado-Geral da União, a Procuradoria Geral da União e da Fazenda Nacional; a Consultoria-Geral da União; o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; a Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

A lei estabelece, ainda, as atribuições do Advogado-Geral da União, dentre as quais destacamos as seguintes: dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação; desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente; fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal.

Sua estrutura é organizada conforme a figura abaixo.

Figura 1: Organograma Advocacia-Geral da União



Fonte: AGU, 2016

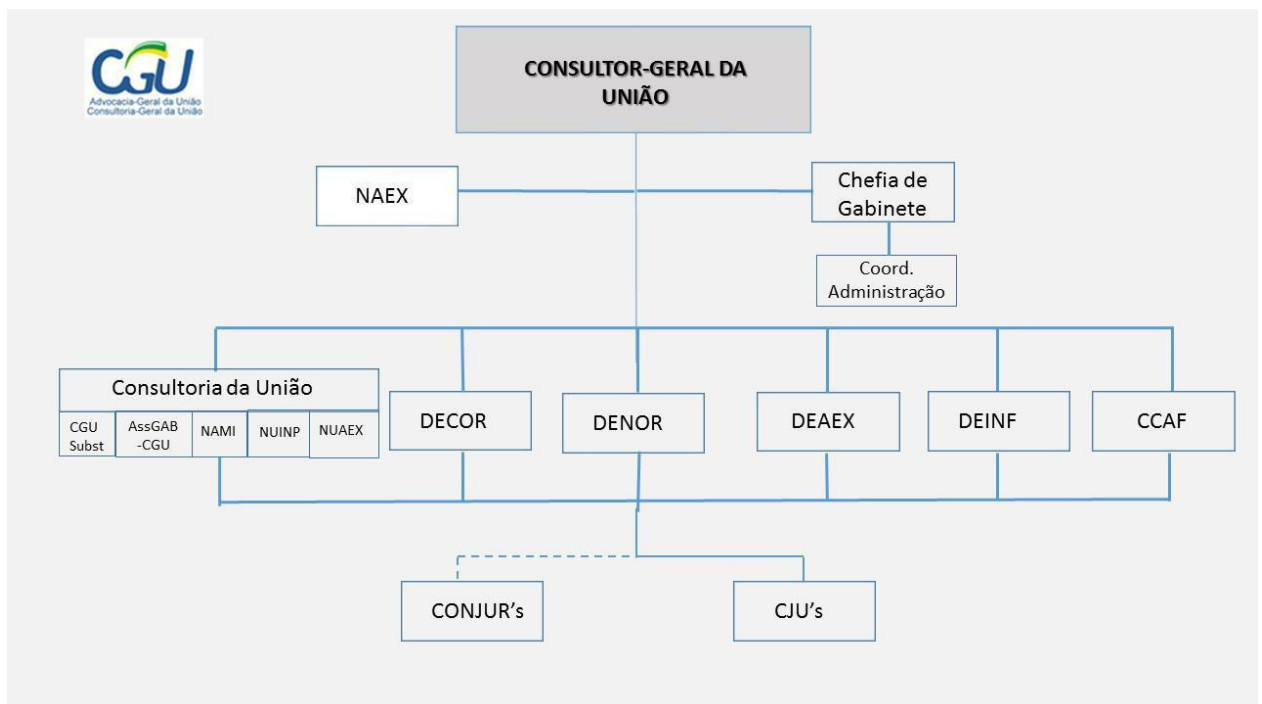
Entre os órgãos de direção superior da AGU, encontra-se a Consultoria-Geral da União (CGU), à qual incumbe principalmente, colaborar com o assessoramento jurídico ao

Presidente da República (atividade consultiva) produzindo pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos que lhes sejam atribuídos pelo chefe da instituição. Ela é composta pelo Consultor-Geral da União e pela Consultoria da União.

Pelo Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007 da própria AGU, cabe à CGU, dentre outras atribuições, participar do deslinde de controvérsia jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, objetivando sua solução em sede administrativa.

É dentro da estrutura da CGU que se encontra a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, conforme demonstrado no organograma abaixo.

Figura 2: Organograma Consultoria-Geral da União



Fonte: CGU, 2016

A CCAF foi criada no ano de 2007, pelo Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007 e sua estrutura está definida pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010. A finalidade, quando de sua instituição, era dar continuidade às atividades conciliatórias já desenvolvidas com sucesso no âmbito da Advocacia-Geral da União pelas Câmaras de Conciliação *ad hoc*.

O principal objetivo de sua criação foi prevenir e reduzir o número de litígios judiciais que envolviam a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais, mas, posteriormente, o seu objeto foi ampliado e hoje resolve também controvérsias entre entes da Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Diz-se prevenção e redução do número de litígios judiciais porque a CCAF possui competência para, além de evitar a judicialização de novas demandas através da elaboração de termos de acordo entre os interessados, encerrar processos que já foram judicializados, podendo reduzir consideravelmente o tempo de duração desse litígios.

As competências da CCAF encontram-se elencadas no Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que enumera, em seu art. 18, as seguintes atribuições à Câmara:

- avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União.
- requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação.
- 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.
- buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial.
- promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório.
- propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação.
- orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados.

O procedimento conciliatório na Câmara tem início mediante solicitação escrita do representante do órgão ou entidade pública interessada, na qual é relatada a questão objeto de controvérsia, os outros órgãos envolvidos no conflito, são designados os representantes para participar das atividades conciliatórias e são apresentados os documentos necessários para o esclarecimento da controvérsia.

Sendo a iniciativa de órgão ou ente da Administração Pública Federal, podem solicitar a instauração do processo: ministros de Estados, dirigentes de entidades da Administração Federal indireta, Consultor-Geral da União, Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Procurador-Geral Federal e Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria da AGU.

Judiciário e Ministério Público da União, apesar de não serem tecnicamente integrantes da Administração Pública Federal, também podem ter a iniciativa de encaminhar suas controvérsias com entes e órgãos da Administração Pública Federal para a CCAF.

Sendo a iniciativa de órgão ou ente de Administração Pública Estadual, têm legitimidade para a propositura do processo de conciliação, os Governadores ou Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. No caso de iniciativa da Administração Pública Municipal, possuem legitimidade os Prefeitos e os Procuradores-Gerais do Município.

Quando se trata de conflitos judicializados, podem ser remetidos à conciliação pela CCAF por iniciativa dos Ministros de Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial.

São legitimados a participar do procedimento conciliatório os agentes públicos que representam os órgãos e entidades públicas em conflito. Além disso, por sugestão dos representantes das partes interessadas, podem ser convidados para participar do procedimento outros órgãos ou entes públicos que possam colaborar para a solução do conflito.

Esses representantes, indicados pelos órgãos de direção superior dos órgãos e entes interessados devem ser preferencialmente da área jurídica, sem prejuízo de que seja acompanhado por outros servidores da área técnica nas reuniões, quando os conhecimentos forem relevantes para o esclarecimento das questões relacionadas à controvérsia.

Os particulares interessados em acompanhar o desenrolar da controvérsia, devem observar as exigências previstas em Portaria específica da AGU. A solicitação de participação deve ser aprovada por todos os representantes dos órgãos envolvidos em reunião de conciliação. Se for necessária a oitiva de terceiros interessados, sejam coletivos ou individuais, para complementação da instrução do processo conciliatório, seja em ambiente interno ou externo da CCAF, elas devem ser previamente autorizadas pelo Consultor-Geral da União.

Recebida a solicitação de instauração do procedimento conciliatório, é realizado o exame de admissibilidade. Caso a controvérsia seja admitida, o Conciliador designará uma data para realização de uma primeira reunião de Conciliação. Entretanto, em qualquer fase do procedimento poderá o Conciliador requisitar novos documentos necessários para complementar o esclarecimento da controvérsia.

Poderão ser designados conciliadores os integrantes da Consultoria-Geral da União, por ato do Consultor-Geral da União, e os integrantes da Advocacia-Geral da União, por ato do Advogado-Geral da União. A Escola da Advocacia-Geral da União é responsável por promover cursos objetivando a capacitação de seus integrantes e de integrantes de órgãos vinculados para participarem das atividades conciliatórias.

Caso não ocorra conciliação na primeira reunião, podem ser designadas novas reuniões, em número indefinido, até que sejam suficientes para solucionar o litígio ou mesmo para se concluir definitivamente pela inviabilidade da realização de acordo.

Não há restrição quanto à matéria objeto da controvérsia, desde que um dos órgãos interessados na causa seja necessariamente um órgão ou ente da Administração Pública Federal.

Embora a regra seja a realização do procedimento conciliatório na própria CCAF, sediada em Brasília, o procedimento pode ser descentralizado para as unidades das Consultorias Jurídicas da União presentes nas unidades da Federação, por sugestão do Conciliador e decisão do Diretor da CCAF. Todavia, mesmo havendo essa delegação, as atividades conciliatórias continuam sendo supervisionadas pela CCAF.

Na reunião inaugural, após a apresentação dos participantes, o Conciliador deve explicar o procedimento e a controvérsia de maneira sintetizada. Posteriormente, é possibilitado aos interessados realizarem as suas manifestações.

De acordo com a própria cartilha elaborada pela CCAF:

“Ao final da reunião, é redigido o Termo de Reunião, com a participação e a colaboração dos interessados, onde constarão sucintos registros das ocorrências e deliberações, com a indicação de tarefas, bem como seus responsáveis e prazos para cumprimento, e, ainda, se for o caso, com designação de data para próxima reunião. Este documento será assinado por todos os presentes, que o receberão digitalizados por e-mail.” (AGU, 2012, p. 17)

Em seguida, o termo é submetido à homologação pelo Advogado-Geral da União.

Quando couber, e somente nos casos em que a matéria controvertida tenha sido submetida previamente a procedimento conciliatório, do qual não tenha resultado celebração de acordo, cabe ao Advogado-Geral da União decidir também sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

4.2 DADOS SOBRE A ATIVIDADE DA CÂMARA

4.2.1 QUANTITATIVOS

Com relação à atividade da Câmara de Conciliação e Arbitragem de Administração Federal, foi possível auferir alguns dados que estarão demonstrados a seguir.

A tabela a seguir nos informa a quantidade de reuniões conciliatórias e de autocomposições concretizadas em cada ano pela CCAF, desde sua instituição até 03 de junho de 2016, data em que foi realizada a coleta dos dados.

Tabela 1: Reuniões e Conciliações na CCAF, 2007 – 2016

DEMONSTRATIVO DE REUNIÕES E CONCILIAÇÕES - CCAF		
2007	10	02
2008	119	19

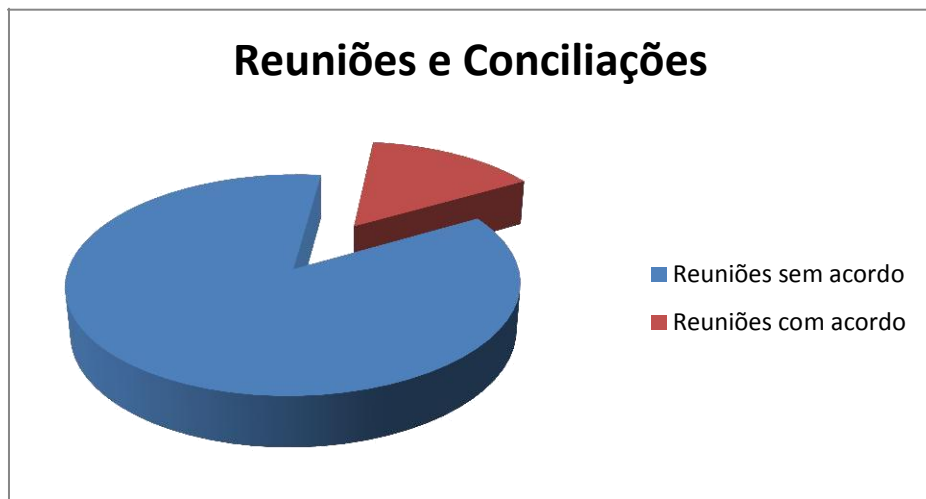
2009	137	32
2010	213	30
2011	259	38
2012	185	29
2013	194	24
2014	147	19
2015	105	12
2016	43	3
TOTAL	1.412	208

Fonte: da autora. Dados: DEINF - CGU

Os dados da tabela acima nos informam que houve um total de 1.412 reuniões conciliatórias e 208 autocomposições formalizadas em termos de acordo durante a trajetória de atuação da CCAF. Assim, o percentual de acordos elaborados comparativamente à quantidade de reuniões realizadas é de aproximadamente 15% (quinze por cento).

Esse percentual pode ser graficamente apresentado da seguinte forma:

Gráfico 3 : Reuniões e Conciliações na CCAF, 2007 – 2016 (percentual)



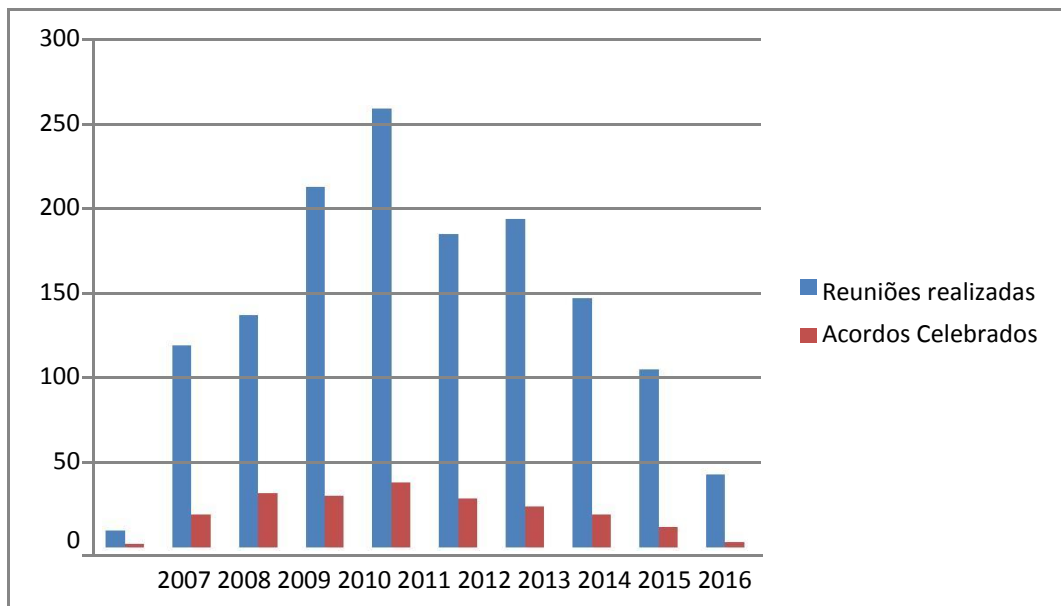
Fonte: da autora. Dados: DEINF-CGU

À primeira vista, esse percentual pode parecer baixo. No entanto, deve-se considerar que não foi possível auferir quantos processos exatamente foram admitidos para autocomposição na Câmara. O número de reuniões não é igual ao número de processos, isso

porque um mesmo processo pode ensejar a realização de mais de uma reunião para que a autocomposição consiga ser finalizada. O número de reuniões realizadas varia a depender do nível de complexidade da controvérsia: assim, encontramos processos em que foram realizadas, por exemplo, 9 reuniões (não necessariamente todas no mesmo ano) enquanto existem outros processo que precisaram de apenas 2 reuniões, por exemplo.

Abaixo é possível visualizar graficamente a comparação entre número de acordos e número de reuniões conciliatórias realizadas em cada ano, de 2007 a 2016:

Gráfico 4: Reuniões e Conciliações na CCAF, 2007 – 2016 (por ano)



Fonte: da autora. Dados: DEINF - CGU

Verifica-se que, até então, o ápice de realização de reuniões pela CCAF deu-se no ano de 2010. Aparentemente não é possível afirmar a existência de algum fator específico que tenha influenciado esse cenário.

No final do ano de 2008 a iniciativa de criação da Câmara recebeu menção honrosa concedida pelo Prêmio Innovare, promovido pelo Instituto Innovare com o objetivo de identificar, premiar e disseminar práticas de inovação realizadas por magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e advogados públicos e privados, que contribuam para a modernização da Justiça Brasileira. Provavelmente o crescimento de sua atividade

entre os anos de 2010 e a permanência desta, com pequenas variações, até o ano de 2013, tenha sido influenciado pela visibilidade conferida às atividades desenvolvidas na CCAF. Todavia não foi possível determinar uma relação direta entre essas duas variáveis.

Observa-se, a partir de 2014 uma pequena queda no número de reuniões realizadas. Todavia, como os dados relativos ao ano de 2016 não estão completos, não é possível determinar que o gráfico se mantenha em queda neste ano.

4.2.2 QUALITATIVOS

Conforme já exposto no capítulo referente à metodologia, da entrevista realizada com a Diretora do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas – DEINF da Consultoria-Geral da União - CGU, Sávia Maria Leite Rodrigues Gonçalves, foi possível extrair não apenas dados quantitativos, mas também algumas informações de caráter qualitativo que nos esclarecem a atividade da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF e que interessam ao que se propõe a presente pesquisa.

Vamos analisá-las nos tópicos seguintes.

4.2.2.1 ENTREVISTA

Em conversa realizada com a entrevistada, foram feitos alguns questionamentos que envolvem a atividade conciliatória desenvolvida pela CCAF e que interessam aos objetivos do presente trabalho.

O primeiro questionamento elaborado foi acerca da neutralidade do conciliador. Foi perguntado se a entrevistada percebia a existência de algum fator que pudesse afetar a imparcialidade do conciliador em favor de um ou mais interessados na controvérsia. Ela respondeu que a realização da autocomposição pela AGU tem um caráter administrativo e difere daquela que é realizada no âmbito do Poder Judiciário. O advogado público tem a função de auxiliar o diálogo de forma propositiva entre as partes, dentro dos padrões normativo-legais.

Quanto à imparcialidade, ela relatou que, enquanto mediadora dessas autocomposições administrativas não se sente na obrigação de ser imparcial. Ao contrário, sua parcialidade reside justamente na resolução da controvérsia tendo em vista a consideração da ética própria do servidor público. O interesse é no objeto da demanda, e não em uma possível proximidade subjetiva com qualquer dos envolvidos. O advogado público tem interesse direto no objeto da controvérsia, pois ele também lhe diz respeito, pois ele também é objeto de sua atividade. Assim, o agir comprometido não é com as partes, mas sim com o próprio objeto do litígio. O que difere da autocomposição judicial, uma vez que o juiz ou o mediador que atua em determinada controvérsia não possui qualquer vínculo ou qualquer interesse junto ao objeto da disputa.

Além disso, tanto o advogado público que atua como mediador do conflito, quanto os interessados na composição, fazem parte de um todo muito específico, qual seja: a Administração Pública. Todos, embora possam ser considerados representantes de fragmentos diferentes, pertencem a um corpo só. Assim, o interesse é de todos, enquanto todos constituem um só.

Um segundo questionamento diz respeito às críticas que alguns autores envolvidos com o tema fazem no sentido de que a AGU, na realização da sua atividade de mediação para autocomposições entre entes/órgãos da Administração, estaria usurpando uma competência que é, por eles, considerada exclusiva do Poder Judiciário, em conformidade com o art. 5º, inciso XXV da Constituição Federal, o qual enuncia que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, concretizando o ideário de um sistema de freios e contrapesos da tripartição dos poderes.

A entrevistada afirmou que é preciso interpretar adequadamente esse dispositivo constitucional. Em sua substância, o que ele determina é que o acesso à justiça não seja impedido, não seja barrado, por qualquer ato ou lei. Quando a AGU realiza sua atividade de intermediação de conflitos no âmbito da Administração Pública, a eles dando fim antes que se resolvam pelas vias judiciais, ela não está impedindo que o acesso à justiça se concretize. Caso a tentativa de autocomposição seja frustrada, os interessados na controvérsia não só podem como devem recorrer ao Poder Judiciário para resolvê-la.

O que a autocomposição no âmbito da CCAF faz é uma tentativa de desafogamento do Poder Judiciário, para que, inclusive, os cidadãos comuns consigam ter um acesso mais

desobstruído à prestação jurisdicional. O que se pretende também é a tentativa de construção de caminhos alternativos de entendimento entre os entes e órgãos da Administração Pública para que estes consigam estabelecer relações mais construtivas e coordenadas de ações tanto no que diz respeito à gestão quanto no que diz respeito às políticas públicas.

O ordenamento jurídico serve para nos estabelecer parâmetros de conduta e atuação e não para listar detalhadamente cada coisa que nos é permitido fazer. Desse modo, a grande parte das coisas que nos é permitido fazer não precisa constar nos dispositivos legais, basta que esteja em conformidade com os princípios e fundamentos destes.

Além disso e antes de mais nada, a existência e a prática da autocomposição é anterior mesmo ao ordenamento que nos está posto hoje. Caso ela fosse negada ou não permitida, haveria previsão legal nesse sentido, o que não é o caso.

Por fim, a competência da Advocacia-Geral da União também é prevista constitucionalmente, enquanto órgão responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, possuindo uma relevância similar, ressalvadas as devidas proporções.

O terceiro questionamento realizado diz respeito ao interesse em saber se a CCAF também realiza o acompanhamento dos compromissos assumidos no termo de conciliação celebrado, ao qual foi respondido que sim, a depender da complexidade desses compromissos e da própria questão conciliada. A previsão desse acompanhamento por parte da CCAF pode ser previsto, inclusive, no próprio termo de conciliação, ou mesmo ser solicitado em momento posterior pelos interessados.

Com relação ao procedimento no caso de o acordo celebrado vir a ser descumprido por parte de algum dos envolvidos na autocomposição, a outra parte interessada pode informar, mediante ofício o não cumprimento à CCAF, que adotará as medidas cabíveis. Dentre estas encontra-se a elaboração de uma nova manifestação jurídica a ser apreciada pelo Advogado-Geral da União, o chamamento para uma nova reunião, ou a remessa do Termo de Conciliação para os entes jurídicos competentes vinculados aos órgãos envolvidos a fim de que adotem as medidas necessárias para a execução do acordo. Caso o ente a não cumprir o Termo de Conciliação seja jurídico, o não cumprimento por ocasionar, inclusive, a instauração de procedimento correicional.

Um último questionamento levantado diz respeito à avaliação, por parte da entrevistada (que já atuou como Conciliadora no âmbito da CCAF entre os anos de 2007 e 2009), sobre o impacto da atuação da CCAF para a gestão das políticas públicas.

A entrevistada avaliou como extremamente positivo, na medida em que, ao solucionar a controvérsia entre os órgãos e entes da Administração, desfaz-se o bloqueio que está obstruindo a implementação de determinadas políticas públicas. Assim, a CCAF se mostra um organismo relevante na promoção de ações coordenadas por parte da Administração, objetivando o atendimento a direitos e garantias dos cidadãos.

Há, ainda, o impacto positivo da atuação da CCAF quanto aos custos do litígio para o Estado. Quando se tem a Administração litigando nos pólos ativo e passivo de determinado processo judicial constata-se a presença de uma enorme ineficiência. Vejamos: o Estado é responsável por remunerar os dois advogados públicos que atuam no litígio, além do juiz. Assim, se, hipoteticamente, cada um deve receber R\$1.000 (mil reais), em um conflito desse tipo o custo total é de R\$ 3.000 (três mil reais). Isso representa o desperdício de um dinheiro que não é do Estado, mas é de toda a população. Cabe ainda, considerar que a ineficiência na alocação de recursos nesses casos não diz respeito apenas a pecúnia, mas também a tempo, trabalho intelectual, etc.

4.2.2.2 ESTUDO DE CASO

Na oportunidade da realização da entrevista, foi possível, também, analisar alguns termos de reunião e termos de conciliação elaborados pela CCAF. Dentre os termos foi escolhido um para elaboração de uma explanação mais detalhada no presente trabalho.

O critério adotado para a escolha do caso conciliado a ser trazido foi a sua adequação aos objetivos apontados pelo trabalho a aos referenciais utilizados. Nesse sentido, optou-se pela apresentação de um termo de conciliação capaz de demonstrar: a judicialização de uma controvérsia administrativa; a complexidade da controvérsia; a relação da controvérsia com alguma política pública específica ou com alguma área de políticas públicas; a existência de uma rede de atores envolvidos em um mesmo litígio; a proposição do estabelecimento de um novo caminho de diálogo entre os envolvidos.

Com base nesses parâmetros, foi escolhido para objeto de análise mais detida pelo presente trabalho o caso a seguir.

O caso apresentado é referente ao processo nº 00460.000130/2004-67 da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

Trata-se de uma controvérsia jurídica entre a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, a União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, decorrente dos interesses antagônicos referentes ao ajuizamento da ação civil pública nº 2003.037.00.010539-4 pelo Ministério Público Federal, perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão, com o pedido de demarcação da Terra Indígena Guajajara Vila Real, no Município de Barra do Corda, situado no Estado do Maranhão.

Os entes identificados como interessados na resolução da controvérsia eram a FUNAI, o INCRA, Procuradoria-Geral Federal, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Justiça e o Gabinete de Segurança Institucional do Executivo Federal.

A Procuradoria da União no Estado do Maranhão encaminhou solicitação de submissão do conflito noticiado a procedimento conciliatório, ao perceber que, com o ajuizamento da ação civil pública acima referida, por parte do Ministério Público Federal - MPF, estaria conflagrado o risco de uma possível condenação da FUNAI à obrigação de fazer pretendida pelo autor do processo gerar uma sobreposição geográfica de políticas públicas entre a FUNAI e o INCRA, uma vez que os estudos para a demarcação vislumbrada incidiriam sobre Projetos de Assentamento já em realização por este último.

Em petição conjunta apresentada no processo, a União e a FUNAI indicavam, ainda, o risco iminente de deflagração de atritos físicos entre os habitantes da região, com repercussão de violência incontrolável, podendo acarretar, inclusive, mais mortes do que as já ocorridas. No caso específico de Barra do Corda, o processo de homologação das terras indígenas geralmente apresentava-se com fortes tensões e violência, sobretudo em virtude da existência de povoados não-indígenas encravados no interior das áreas por eles ocupadas.

Esse quadro, aliado à indefinição do espaço territorial como sendo terra indígena foi apontado, na ação civil pública, pelo Procurador da República, como indicador da necessidade latente de que o espaço fosse geograficamente delimitado e a área indígena fosse efetivamente demarcada.

A origem do problema remonta aos anos 90 e, após identificar uma sucessão de tentativas frustradas de se proceder às demarcações territoriais na região, o MPF decidiu, em 2003, intentar ação judicial contra a União e a FUNAI para obrigá-las a assim, finalmente, procederem.

Após a realização 7(sete) reuniões, a primeira em outubro de 2008 e a última em junho de 2009, foi possível realizar a conciliação entre os envolvidos no litígio.

O MPF havia pedido concessão de liminar impondo à União e à FUNAI a obrigação de fazer consistente em promover à precisa e completa identificação da Terra Indígena Vila Real, seguindo-se os atos de homologação e registro imobiliário, sob pena de sanção pecuniária correspondente a vinte salários-mínimos por dia de atraso, a ser revertida em prol da comunidade indígena em tela, sem prejuízo de eventual caracterização de responsabilidade.

O pedido de liminar foi deferido em primeira instância, determinando que a União e a FUNAI, no prazo comum de 90 dias, deveriam concluir os estudos antropológicos de identificação e os trabalhos de identificação e delimitação, com a apresentação, por parte do Grupo Técnico, sob pena de pagamento de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de atraso. Ultrapassada essa fase e sendo o juízo criteriosamente comunicado de seu efetivo cumprimento, dar-se-ia prosseguimento ao procedimento demarcatório conforme os prazos estipulados pelo Decreto nº 1.775/96.

Em face dessa decisão União e FUNAI ajuizaram agravo de instrumento perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o qual conferiu à liminar antes proferida efeito suspensivo.

O INCRA foi intimado a se manifestar nos autos do processo enquanto interessado, o qual informou que se a FUNAI pretendesse expandir a Reserva Indígena em análise, poderia abranger áreas de assentamento cujos projetos já haviam sido determinados em Portaria no ano de 1997, causando superposição de territórios.

Em agosto de 2007 o pedido de conciliação foi distribuído na CCAF. No início, Consultores da União emitiram parecer manifestando-se pelo deslocamento da solução do conflito para o Núcleo de Assessoramento Jurídico – NAJ localizado no Estado do Maranhão para desenvolvimento da atividade conciliatória. O que foi aprovado e realizado.

Após a realização de três reuniões no NAJ – MA, o processo de conciliação foi restituído à CCAF em maio de 2008, em decorrência do entendimento, pelo Coordenador-Geral, da inexistência de conflitos entre indígenas e trabalhadores rurais assentados na região.

Houve designação de audiência nos autos do processo da ação civil pública, oportunidade em que se fez presente a Diretora da CCAF, perante a qual houve a concessão de prazo de suspensão do processo por 180 dias para que a Administração Federal buscase autonomamente a solução do conflito.

Assim sendo, uma nova reunião foi marcada na CCAF para 22 de outubro de 2008, com a finalidade de dar prosseguimento aos trabalhos. Nesta ocasião houve o estabelecimento de um cronograma sintético de trabalhos tendente a diagnosticar a dimensão do conflito entre FUNAI e INCRA diante da efetiva demarcação da Terra Indígena Vila Real, definindo-se data para um novo encontro a ser realizado dias após esta reunião. Todavia, esse novo encontro realizou-se apenas em 11 de novembro de 2008 devido a problemas com a representação jurídica da FUNAI.

O INCRA consignou sobre os dois Projetos de Assentamento a serem atingidos com a eventual demarcação da Terra Indígena Vila Real, com as informações de suas dimensões físicas e portarias regulamentadoras. Restou demonstrado que cerca de 910 famílias poderiam ser impactadas (o que representa uma média de 4 mil pessoas), famílias estas com casas construídas pelo INCRA, colégio, energia elétrica e projetos para a produção agrária, financiados pelo Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF.

Pela FUNAI foi apresentada documentação parcial pertinente à demarcação já realizada de terras na região: a Terra Indígena Rodeador e a Terra Indígena Canabrava, oportunidade em que se esclareceu que apenas a primeira delas foi proveniente de demarcação pela FUNAI, sendo a segunda decorrente de uma doação realizada pelo Estado do Maranhão.

Convocou-se nova reunião conciliatória, realizada em 09 de dezembro de 2008, ocasião em que restou assentado o entendimento de que os estudos para demarcação da Terra Indígena Vila Real, com fins de prevenir conflitos com o INCRA, deveriam ser realizados por um Grupo Técnico misto, contando, assim, com integrantes das duas Autarquias. A FUNAI justificou a necessidade de novos estudos ao considerar que os estudos realizados pelo Grupo Técnico instituído no ano de 2003 continham divergências técnicas, o que constituía

empecilho à respectiva aprovação pela Coordenação Geral de Identificação e Delimitação/FUNAI.

Assim, estabeleceu-se um novo cronograma de atividades a serem executadas pelos entes envolvidos, fixando-se a meta de informar em juízo os encaminhamentos produzidos.

Acolhendo as deliberações da reunião o Consultor-Geral da União Substituto formulou convite ao Ministério Público Federal do Estado do Maranhão para a reunião de conciliação a ser realizada no dia 12 de fevereiro de 2009. Essa reunião serviu para o anúncio, pelo INCRA, de atualização do contingente populacional abrangido pelos dois Projetos de Assentamento em análise, que passou a representar um total de mais de 1.100 famílias.

Na mesma oportunidade cogitou-se a possibilidade de solução do conflito geográfico com a permuta de alocação dos trabalhadores rurais não índios para uma área não mais utilizada pelos indígenas, para o que seria imprescindível manifestação preliminar da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, atividade que seria implementada simultaneamente com a atuação da FUNAI.

Tendo em conta que o prazo de suspensão da ação civil pública venceria em 15 de abril de 2009, a FUNAI se comprometeu com a apresentação em juízo de todas as providências adotadas com vistas à manutenção da suspensão, fundamental para os encaminhamentos iniciados no processo de conciliação. Ao INCRA coube a tarefa de promover, preventivamente, estudos avaliando a possibilidade de obtenção de outras áreas para alocação dos trabalhadores rurais dos Projetos de Assentamento, no caso de frustração das alternativas previstas.

Uma cópia do Termo de Reunião foi remetida ao Ministério Público Federal no Estado do Maranhão.

Em decorrência dos compromissos até então listados, a CCAF recebeu o parecer do Ministério da Justiça informando entendimento de impossibilidade de outra destinação para a Terra Indígena Canabrava, ainda que sobre a mesma não incidisse interesse de ocupação por parte dos indígenas. Ao mesmo tempo, foi informado pelo INCRA a informação de que para o reassentamento das famílias de trabalhadores rurais seria necessária a desapropriação de 29 imóveis na região e, com base nos dados levantados, não haveria disponibilidade de área com dimensão tão ampla para promover o reassentamento dessas famílias, caso fosse demarcada a

reserva indígena Vila Real. Também não havia vagas nos assentamentos já criados na região, uma vez que todos já se encontravam com a capacidade esgotada.

No dia 7 de abril de 2009 foi realizada nova reunião de conciliação. Nesta assentada identificou-se que a FUNAI dispunha de requerimento de demarcação, cabendo avaliar, no contexto social local, as consequências fáticas da declaração estatal de sobreposição geográfica entre políticas públicas do INCRA e da FUNAI. Reuniões realizadas em São Luís, capital do Maranhão, nos dias 24 e 25 de março de 2009 indicaram a manifestação dos indígenas locais quanto à prevalência e urgência de outras medidas de interesse da Comunidade Indígena, a serem prestadas pelo Estado brasileiro.

Assim, não obstante houvesse o requerimento de demarcação da Terra Indígena Vila Real, a Comunidade Indígena local manifestou-se pela preponderância no atendimento a outras políticas públicas para a satisfação de suas necessidades sociais, emergindo a possibilidade de pacificação social, objeto de interesse comum da população em geral.

Portanto, considerando que a situação dos estudos para a demarcação da Terra Indígena referida no caso em tela, com o indicativo prévio de sobreposição geográfica com os Projetos de Assentamento do INCRA, indicava a necessidade, naquele momento inexistente, de realocação dos trabalhadores rurais que lá se encontravam residindo em decorrência da remoção de outra região (onde houve demarcação de outra Terra Indígena – Canabrava); que, caso a FUNAI, em eventual prosseguimento dos estudos antropológicos viesse a decidir pela demarcação da Terra Indígena em sobreposição com os projetos de assentamento do INCRA, ocasionaria recrudescimento da tensão social, com elevado risco para os habitantes da região; que no momento não constituía consenso na comunidade indígena a continuidade dos estudos de demarcação da Terra Indígena Vila Real; entenderam, por fim, União, FUNAI e INCRA, que naquele momento melhor atenderia o Estado brasileiro aos cidadãos do Município de Barra do Corda (MA) com a suspensão, por prazo indefinido, do processo de demarcação da Terra Indígena Vila Real.

Tal conclusão, contudo, não obistou a adoção de algumas medidas de urgência, como: recuperação de ponte que dava acesso às comunidades indígenas ao Município, evitando que fosse necessária a utilização de uma ponte localizada dentro do povoado de Vila Real; a reavivitação dos limites das Terras Indígenas Canabrava e Rodeador; o restabelecimento da assistência local por parte da FUNAI; a aprovação da proposta de reestruturação da FUNAI,

em trâmite junto ao Ministério da Justiça, objetivando a melhor satisfação das demandas indígenas locais.

A suspensão do processo de demarcação da Terra Indígena Vila Real junto à FUNAI visou o atendimento prévio das demandas indígenas expostas pela própria comunidade. Essa consulta às comunidades indígenas segue atendimento ao art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, homologada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que prevê consulta aos povos interessados por parte do Governo, mediante procedimentos apropriados e através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Restou consentido que, em um momento futuro, quando se reunirem as condições favoráveis necessárias, caberá à FUNAI adotar as medidas pertinentes no prosseguimento dos trabalhos decorrentes da demanda indígena por demarcação, sempre em atuação conjunta com o INCRA, no sentido do diálogo e da cooperação, que, caso falhem, poderão ser restabelecidas novamente por um outro procedimento conciliatório, sob a coordenação da Advocacia-Geral da União.

Assim, conciliaram os entes públicos interessados no processo (Procuradoria da Fazenda Nacional, FUNAI, Ministério da Justiça, INCRA, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Gabinete de Segurança Institucional do Poder Executivo Federal) pelo seu encerramento, com a respectiva comunicação do acordo ao Poder Judiciário, com vistas à homologação e à extinção da ação civil pública, sem julgamento do mérito, em decorrência da perda superveniente de seu objeto.

4.2.2.3 DISCUSSÕES

Diante dos dados e informações apresentados é possível construir algumas considerações relevantes.

A primeira delas diz respeito às vantagens percebidas na utilização desse instrumento de resolução de conflitos, uma vez que a CCAF, ao promover a conciliação de interesses divergentes dos diversos órgãos da Administração, estimula a consolidação da prática conciliatória como mecanismo de resolução de conflitos, prática mais eficiente não só porque representa a racionalização de custos através da redução de demandas administrativas e

judiciais envolvendo organismos da Administração Pública, mas, principalmente, porque é construída por todos os envolvidos.

Também ganha cada vez mais força, como ilustra o exemplo de autocomposição aqui levantado, a ideia de que a Câmara de Conciliação possibilita a articulação de políticas públicas, já que os órgãos públicos, por meio das reuniões de conciliação são estimulados a dialogarem, estabelecendo, por fim, redes de atuação e coordenação, através das quais uns podem debater e cooperar com os outros. Essas redes tornam-se cada vez mais importantes na medida em que se reconhece, simultaneamente, a importância de perspectivas intersetoriais na atuação do Estado em relação às políticas públicas.

É claro que nem todas as controvérsias levadas à conciliação no âmbito da CCAF dizem respeito diretamente a uma determinada política pública. Há muitos processos em trâmite na Câmara que dizem respeito a questões meramente pecuniárias ou fiscais (causadoras de divergências entre os entes da Administração), conflitos de competência acerca de representação judicial, entre outros exemplos. Todavia, importantes debates acerca da implementação e da execução de políticas públicas também chegam à CCAF, que, por sua vez, promove condições adequadas para que esses atores apresentem seus interesses e argumentos, apresentem propostas de resolução da controvérsia e consigam, juntos, construir um consenso acerca das atividades que incidem sobre suas competências conjuntamente.

Na autocomposição aqui analisada, por mais que a solução encontrada tenha representado uma não ação por parte do Estado em demarcar a Terra Indígena em questão, essa não ação representou uma escolha, racionalmente e consensualmente construída, levando-se em consideração, inclusive, os anseios da própria população indígena que seria atingida pela política implementada.

O caso demonstrou também que a intervenção do Poder Judiciário sobre a controvérsia poderia acarretar consequências mais negativas do que positivas, pois não levaria em conta (ou levaria, de uma maneira muito mais demorada e dificultosa) as discussões que foram produzidas nas reuniões realizadas na CCAF.

Portanto, resta facilmente identificada a relevância e a eficácia da atuação da CCAF em promover a construção de consensos entre órgãos e entidades da Administração Pública e facilitar uma melhor elaboração/implementação de políticas públicas.

Assim, diante da possibilidade de construção de um cenário de expansão das atividades autocompositivas na Administração Pública introduzida pela Lei nº 13.140 de 2015, as técnicas e os parâmetros de atuação que foram construídos na CCAF podem expandir-se enquanto modelo para as demais Câmaras a serem implementadas por todo o país, contribuindo para o estabelecimento de uma cultura mais cooperativa e colaborativa em todos os níveis da Administração.

5. CONCLUSÃO

Tratar o Estado como uma abstração totalmente unívoca e harmoniosa, ignorando a existência dos conflitos dentro de sua estrutura e a relevância que esses conflitos podem assumir, pode ser bastante limitador quando se busca compreender a realidade política e sociológica.

Todavia não se deve, de igual modo, considerar que os conflitos intragovernamentais devam ser eliminados, pois esta premissa trata-se de uma utopia. Sendo o Estado uma forma de organização humana, que representa, sobretudo, uma arena de disputas de interesses e ideologias, em seu seio sempre haverá a manifestação do conflito.

Nesse sentido, revela-se a importância da capacidade de se identificar nos conflitos aspectos positivos, como, por exemplo, a existência de diferentes forças que pressionam o estabelecimento de novos equilíbrios. Ao se perceber a dimensionalidade construtiva do conflito, novos métodos de lidar com ele começam a se desenvolver.

Foi considerando essas perspectivas que os métodos alternativos de resolução de conflitos ganharam destaque não só nas recentes reformas dos sistemas de justiça em vários países, como também conseguiram expandir-se, no caso do Brasil, para dentro da Administração Pública enquanto instrumento de renovação das relações intragovernamentais.

Esse ingresso da utilização de métodos autocompositivos para resolução de controvérsias no âmbito da Administração Pública foi possibilitado, especialmente, por dois fatores: a constatação de uma excessiva litigiosidade dos órgãos e entes da Administração (constatada pela judicialização dos conflitos) e a necessidade do estabelecimento de redes de ação e diálogo exigidos pela complexidade cada vez maior das atribuições estatais.

O grande interesse que movimenta essas discussões centra-se no desenvolvimento de novos modelos de gestão do Estado, baseados em sistemas de redes do tipo horizontal, capazes de solucionar os problemas das relações entre os diferentes setores do governo dentro do aparelho do Estado.

Essa democratização das relações intragovernamentais mostra-se uma iniciativa que não pode ser negligenciada em todo o processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

Além disso, a intersectorialidade torna-se:

“um desafio cada vez maior para a gestão de políticas e para a configuração de um aparelho estatal eficientemente estruturado e fortalecido, a fim de qualificar suas interações horizontais decorrentes da relação entre diferentes setores do governo envolvidos em todo o ciclo de (re)produção de políticas públicas a fim de integrar: esforços, competências, responsabilidades e construções coletivas de aprendizagem.” (SILVA, 2012, p.1)

Desenvolvida a partir desses novos marcos teóricos, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, foi capaz de inaugurar novas práticas dentro da Administração Pública no que diz respeito à gestão de conflitos internos.

Passados oito anos de sua criação, seus princípios foram corroborados pela Lei nº 13.140/2015 e a utilização de métodos autocompositivos deu mais um passo no sentido de firmar-se enquanto instrumento de promoção da cooperação nas relações intragovernamentais.

Com os resultados e discussões apresentados pela presente pesquisa foi possível constatar a relevância das atividades que a CCAF desenvolve, inclusive sua incidência direta sobre a gestão das políticas públicas.

Apesar de seu potencial ainda não encontrar-se suficientemente explorado e de ainda não haver se fixado com soberania uma nova cultura autocompositiva dentro da Administração Pública brasileira, a Lei nº 13.140/2015 parece indiciar a possibilidade de que isso ocorra. Apesar de a referida lei não ter tornado obrigatória a submissão dos litígios intragovernamentais às Câmaras de Conciliação, ela sinaliza novas possibilidades para a melhoria do nível de cooperação entre os entes governamentais.

Conforme avaliação da própria CCAF:

“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 institucional da AGU em reconhecer essa ferramenta, em seus conceitos e importância, é na prática uma inovação conceitual que dará forças para seguirmos rompendo as fronteiras afigura-se uma garantia que olhar para o futuro é uma aposta bem clara do presente.” (AGU, 2012, p. 8)

É o que se espera que ocorra: que o modelo de atuação da CCAF possa expandir-se cada vez mais, inclusive nos subníveis de governo, inspirando todos os agentes públicos a tomarem consciência da importância desse novo paradigma.

O que se coloca em destaque é a “criatividade da burocracia, agregada à sua capacidade de articulação em rede, com capacidade para fazer circular um grande fluxo de informações e conhecimentos aliados a transferências de autonomia com mecanismos de accountability.” (SILVA,2012).

Ressaltando-se o objetivo maior que fundamenta a construção de todas essas ponderações: a promoção do bem-estar social mediante o asseguramento dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos através de políticas públicas adequadamente planejadas e executadas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. Revista São Paulo em Perspectiva, nº 18(2): pgs.17-26, 2004.

AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Manual de Mediação Judicial*. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2009.

BRASIL. *Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm>. Acesso em: 17 jun. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 17 jun. 2016.

BRASIL. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em: 17 jun. 2016.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/>>. Acesso em 26 set. 2014.

BRASIL. *Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF*. Cartilha da Advocacia-Geral da União.. 3. ed. 2012. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/217576>. Acesso em: 16 jun. 2016.

BRASIL. *100 maiores litigantes*. Conselho Nacional de Justiça – CNJ, 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em 16 jun. 2016.

BRONZO, Carla. *Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza*. In: Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, 12., 2007, Santo Domingo. Anais. Venezuela: [s.n.], 2007.

CALMON, Petrônio. Fundamentos da mediação e da conciliação. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CHIOVENDA, Giuseppe. Instituições de Direito Processual Civil – Vol. II. Campinas: Bookseller, 2000.

COSER, Lewis A. Conflito. In: *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*. Editado por William Outhwaite, Tom Bottomore. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

COSTA, Alexandre Araújo. Cartografia dos métodos de composição de conflitos. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação*. 1 ed. Brasília: Editora Grupos de Pesquisa, 2003, v. 3, p. 161-201.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de Pesquisa*. UAB/UFRGS Porto Alegre, Editora da UFRG, 2009.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Domesticando o Leviatã: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional*. 1. ed. Brasília, 2013. Disponível em :< www.agu.gov.br/page/download/index/id/16204192> . Acesso em 16 jun. 2016.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *O tema da arbitragem no contexto da Administração Pública*. Revista Jurídica Luso Brasileira, Ano 1 (2015), nº 2, p. 183-212.

GRINOVER, Alda Pellegrini. *Deformalização do processo de deformalização das controvérsias: Novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 175 e sgs.

LÚCIO, Magda de Lima ; Mota Coelho, Meire . Litigiosidade e Impacto na Gestão Pública - a mediação como instrumento de gestão - a experiência da CCAF. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central , v. 4, p. 075-098, 2010.

LÚCIO, Magda de Lima ; Mota Coelho, Meire . Melhoria da gestão pública: o caso da CCAF as relações Estado-Estado sob perspectiva. In: XXXIV Encontro da ANPAD, 2010, Rio de Janeiro. Versão Livro Resumo, 2010.

LOCKE, John. Segundo Tratado do Governo Civil. Tradução: Lagda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes. Clube do Livro Liberal. Disponível em: < www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_tratado_Sobre_O_Governo.pdf>. Acesso em 16 jun. 2016

MALMESBURY, Thomas Hobbes de. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva.

Disponível em :<
www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em 16 jun. 2016.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Um Governo Matricial: estruturas em rede para gerar resultados de desenvolvimento. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Anibal (org.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP. São Paulo, Casa Civil, 2013.

MARTINS, Humberto Falcão. Fragmentação e intersetorialidade: em busca de uma agenda da integração. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Anibal (org.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP. São Paulo, Casa Civil, 2013.

MASCARENHAS, Ana Carolina Fernandes. *Autonomia Privada e Autocomposição Extrajudicial dos Litígios*. Tese (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Mestrado em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

NASCIMENTO, Sueli do. *Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010

PEREIRA, José Matias. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 290 p.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, O Poder, O Socialismo*. Traduzido por Rita Lima. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ROS, Luciano da. *O custo da justiça no Brasil: uma análise exploratória*. Observatório de delitos políticos e sociais do Brasil. v. 2, n.9. 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores.

SILVA, Gustavo Tavares da. *Políticas públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado*. Cadernos Metrôpole n° 19, p. 81-97, 1° sem. 2008.

SILVA, Lucas Ambrozio Lopes da. *Intersetorialidade nas políticas sociais: cooperação horizontal e vertical no programa Bolsa Família*. 8° Encontro da ABCP, São Paulo, 2012.

SENA, Adriana Goulart de. *Formas de resolução de conflitos e acesso à justiça*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Reg., Belo Horizonte, v.46, n.76, p.93-114, jul./dez. 2007.

7. APÊNDICE

7.1 Tópicos para entrevista

I. Como você avalia a neutralidade do Conciliador? Você percebe a existência de algum fator que possa afetar a sua imparcialidade do conciliador em favor de um ou mais interessados na demanda?

II. Alguns autores envolvidos com o tema da autocomposição na Administração Pública tecem algumas críticas à atividade conciliatória desenvolvida pela CCAF no sentido de que a realização da mediação para a autocomposição entre entes/órgãos da Administração estaria usurpando uma competência que seria exclusivamente atribuída ao Poder Judiciário, segundo o art. 5º, inciso XXV da Constituição Federal, de apreciar lesões ou ameaças a direitos. Como você percebe essas críticas?

III. A CCAF acompanha o cumprimento das condições estabelecidas nos Termos de Conciliação?

IV. Qual o procedimento quando o Termo de Conciliação é descumprido?

V. Como você avalia o impacto da atuação da CCAF no âmbito da gestão das políticas públicas?