

RECEBIDO EM: 30/10/2019

APROVADO EM: 07/05/2020

SISTEMA MULTIPORTAS NA AGU: ECONOMIA, RACIONALIDADE E TÉCNICA

***AGU MULTIPORT SYSTEM: ECONOMICS, RATIONALITY
AND TECHNIQUE***

Leticia Botelho Gois

Mestre na área de Gestão de Conflitos e Novos Direitos pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pós-graduada em Direitos Humanos. Advogada da União – AGU.

Clarissa Sampaio Silva

Doutora em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa (2007), devidamente revalidado pela Universidade Federal de Pernambuco (2008). Mestre em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (1999). Professora da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Advogada da União – AGU.

Cristina Ayoub Riche

Doutora e Mestre em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia, pela UFRJ. Pós-Graduada em língua e literatura árabes pela Faculdade de Letras da UFRJ. Pós-Graduada em Direito Civil e Processual Civil. Professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

SUMÁRIO: Introdução; 1. Da atuação administrativa consensual e as ouvidorias; 2. Ouvidoria e Mediação; 3. Tramitação de informações interorgânicas; 4. Do Sistema Multiportas na Advocacia Pública; 5. As portas da Advocacia Pública Federal; 6. A eficiência da comunicação; 7. O papel institucional da Ouvidoria; 8. Escuta qualificada. Ouvidoria de resultados. Mediação; 9. A regionalização e a setorização; 10. Ponderações finais: Ouvidoria e CCAF; 11. Conclusão; Referências.

RESUMO: A Ouvidoria da Advocacia Geral da União é tratada como canal de acesso à atuação consensual, o que a torna autônoma em relação ao servir consultivo e contencioso. Primeira porta idealizada na hipótese de um Sistema Multiportas adaptado à Advocacia Pública Federal, que tem a capacidade de aproximar Estado e Cidadão, de modo a solucionar conflitos sem interveniência do Judiciário. O tratamento da comunicação pela Ouvidoria tem o benefício de distinguir conflitos reais dos aparentes e de propiciar a movimentação da máquina administrativa, lidando com os conflitos de forma mais econômica e racional, evitando-se que se repita um grave problema constituído no âmbito do Judiciário: a judicialização desnecessária ou precipitada que, muitas vezes, está longe de pacificar as partes.

PALAVRAS-CHAVE: Ouvidoria. Consensualidade. Mediação. Comunicação. Sistema Multiportas. Advocacia Pública.

ABSTRACT: The AGU Ombudsman is perceived as channel for access to consensual action, which makes it autonomous in relation to advisory and contentious service. First door idealized in the hypothesis of a Multiport System adapted to the Federal Public Advocacy, which has the ability to bring together State and Citizen, in order to resolve conflicts without judicial intervention. The handling of communication by the Ombudsman has the benefit of distinguishing real from apparent conflicts and facilitating the movement of the administrative machine, dealing with conflicts more economically and rationally, avoiding the repetition of a serious problem constituted within the Judiciary: unnecessary or hasty judicialization that is often far from pacifying the parties.

KEYWORDS: Ombudsman. Consensuality. Mediation. Communication. Multiport System. Public Advocacy.

INTRODUÇÃO

Em plena era da Consensualidade, contamos com uma Advocacia Pública Federal ainda dependente do Judiciário, ou de seu servir litigioso, para inaugurar a instância da busca de consenso, de forma técnica, como forma de solução dos conflitos de interesses. Ainda não existe uma atuação consensual da Advocacia-Geral da União¹ suficientemente desenvolvida, autônoma em relação ao servir contencioso e consultivo e independente do Poder Judiciário, disponível à sociedade.

Tendo em vista a necessidade de buscar meios alternativos para resolução de conflitos com o Poder Público, mercê do exponencial crescimento da judicialização e da dificuldade, cada vez maior, de tal via atender adequada e suficientemente às demandas que lhes são apresentadas, a legislação recente, no caso, a Lei nº 13.140/2015², contempla a possibilidade de, no âmbito das Advocacias Públicas de União, Estados e Municípios, serem instituídas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, quer os de natureza interorgânica, quer aqueles existentes entre particular e pessoa jurídica de direito público.

A referida legislação, igualmente, viabilizou a aplicação da Mediação para Administração Pública Federal, determinando os princípios próprios para seu uso. Acreditamos que a intenção do legislador tenha sido a de trazer um grau de tecnicidade a essa atuação consensual da AGU. Percebemos, com esse propósito, a Lei exigindo tecnicidade nessa atuação para o alcance de resultado com maior legitimidade e sustentabilidade das decisões obtidas por consenso. Esse é um dos contrapontos aos efeitos das decisões jurisdicionais.

O Advogado Geral da União ainda não regulamentou, internamente, a Lei de Mediação. A instância consensual, atuante no órgão, obedece aos regramentos internos próprios, desde 2007, quando foi criada a Câmara de Conciliação da Administração Federal (CCAF), pelo Ato Regimental AGU

1 Nos termos da Constituição Federal de 1988 cabe à Advocacia-Geral da União a representação judicial ou extrajudicial da União, tendo a Lei Complementar n.73, de 10 de fevereiro de 1993 instituído sua composição e regulado seu funcionamento.

2 Art.32, Lei n. 13.140/2015: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

nº 5, de 27 de setembro de 2007, para prevenir e reduzir o número de litígios judiciais que envolvem a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais. Outras iniciativas foram adotadas, tal como, a Central de Negociação, constituída no âmbito do contencioso, pela Portaria 02/2012, que atua nas causas propostas nos Juizados de pequenas causas, elaborando acordos e colocando fim à judicialização.

A ausência de regulamentação da Lei prejudica iniciativas que venham a construir um caminho autônomo de acesso à consensualidade, salvo se ele já existir, e apenas for utilizado para essa finalidade de acesso direto, como é o caso da Ouvidoria.

Por meio do presente artigo pretende-se, como objetivo geral, analisar, sob a vertente da consensualidade administrativa, o papel da ouvidoria e, como objetivos específicos, apreciar a possibilidade de ela funcionar, no âmbito da Advocacia-Geral da União, como porta de acesso própria ao encaminhamento de questões e conflitos por parte do cidadão perante a Administração Pública Federal; separar conflitos reais dos conflitos aparentes; propor, por fim, a possibilidade de instituição de escutas regionais e setorializadas, dadas a diversidade e a complexidade dos temas apresentados nos diversos órgãos da AGU, por todo o país.

A presente pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, tem por base a legislação e a doutrina sobre os temas transversais (consensualidade administrativa, advocacia pública, diálogos institucionais).

1 DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL E AS OUVIDORIAS

Em decorrência de diversos fatores como o princípio democrático, que demanda a crescente participação do usuário na Administração Pública, tal como previsto no art.37 & 3º da CF e agora regulamentado pela Lei n.13.460, de 26 de junho de 2017, bem como do princípio da eficiência administrativa, com suas exigências de resultados, tem-se desenvolvido uma diferenciada forma de atuação por parte de órgãos e entidades públicas, marcada pela consensualidade.

A consensualidade administrativa envolve duas dimensões: os acordos de vontades envolvendo a Administração Pública como instrumentos para solução de processos administrativos pela “negociação do exercício do poder estatal”, nas palavras de De Palma (2010, p.128) e as formas de participação administrativa na formação das decisões.

Essa nova dimensão da atuação administrativa requer a adoção de postura dialogal da Administração Pública, sendo necessário reconhecer ao particular que com ela interage a efetiva possibilidade de contribuir para a formação de suas decisões, o que demanda procedimentos e organizações funcionais devidamente estruturados para tanto, além de instrumentos concretizadores do resultado dos diálogos.

Exatamente nesse ponto surge a importância das ouvidorias, no caso, mais especificamente, a Ouvidoria da AGU, foco do presente trabalho, em cuja atividade é possível identificar relevantes vantagens como primeira porta de acesso no caminho dialogal autônomo, na busca pela consensualidade.

A possibilidade de comunicação estabelecida em seu âmbito permite, por sua vez, diferenciar conflitos aparentes dos reais.

Entendemos conflitos aparentes como aqueles que movimentam a máquina administrativa estatal, em geral, não por uma necessidade efetiva de solucionar conflitos de interesses, mas para suprir eventuais *deficits* de comunicação entre sociedade e Poder Executivo.

Os conflitos reais, em contraposição, são aqueles que efetivamente justificam a movimentação da máquina administrativa em prol de solucioná-los, seja por atividade jurisdicional, seja por construção de solução consensual. Ou seja, não há, nesse caso, um *déficit* de comunicação que demande ainda esclarecimentos e intercâmbio de informações. Nesse caso, o antagonismo de posição persiste, não obstante bem delineado os fatos, e, de fato, se tem um conflito de interesses a solucionar.

Há que se ter o cuidado, por isso, em informar e esclarecer – função precípua de uma Ouvidoria –, de trazer ao cidadão um conhecimento pleno dos fatos, objetivamente considerados. Com isso, os encaminhamentos internos, decorrentes, podem ser diversos, conforme o grau de satisfação com a informação e o esclarecimento. Podem ser desfeitos antagonismos pelo mero intercâmbio vasto de informações, concluindo-se, ao final pela simples aparência de conflituosidade pelo *déficit* de informações e esclarecimentos.

A percepção da existência de uma efetiva conflituosidade torna-se mais nítida. Casos certamente existirão em que o simples esclarecimento será suficiente a desfazer uma aparência de conflito.

A Ouvidoria no Brasil já não é mais um modismo, é uma realidade que consiste, concomitantemente, em uma nova ferramenta de gestão e um instrumento da democracia participativa – tal como previsto na Lei n. 13.140/2017³ –, de inclusão e de participação social e, como primeira porta, certamente estimula e facilita a relação dialógica, possível de ser franqueada à sociedade para dar início a tratativas diretas e autônomas entre o Estado e o Cidadão.

A Ouvidoria, como sede, por excelência, de tratamento da comunicação, permite promover o acesso direto e autônomo à atuação consensual somente perante um conflito real e não aparente. Prevenindo-se uma movimentação desnecessária e onerosa do aparato estatal, voltado à autocomposição técnica, por mero *deficit* ou inexistência de uma comunicação eficiente.

2 OUVIDORIA E MEDIAÇÃO

Importa a esse estudo a observação do uso institucional da mediação, como técnica descrita na Lei 13.140/15. Fazer distinção sobre suas ferramentas leva-nos a propor um uso diferenciado para que também haja especialização nesse particular.

3 Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade; III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei; V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei; VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão: I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.

Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos: I - o número de manifestações recebidas no ano anterior; II - os motivos das manifestações; III - a análise dos pontos recorrentes; e IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

Parágrafo único. O relatório de gestão será: I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e II - disponibilizado integralmente na internet.

Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

Parágrafo único. Observado o prazo previsto no caput, a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, e as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

Art. 17. Atos normativos específicos de cada Poder e esfera de Governo disporão sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias.

Aqui, também, é possível supor uma especialização que favoreça o tratamento exclusivo, em sedes precípuas, de objetos distintos: comunicação e conflito de interesses. Isso porque, casos existirão em que a comunicação eficiente desfaz uma aparência de conflituosidade.

Perante o conflito real, surge a segunda providência institucional, e, portanto, podemos denominá-la de segunda porta franqueada. Trata-se da oferta ao cidadão do encaminhamento às Câmaras, para que este tenha a possibilidade de fazer uso das opções de técnicas da consensualidade a oferecer uma solução consensual: Conciliação, Mediação e Advocacia Pública Colaborativa. Em todas, contamos com a garantia do uso da ferramenta negocial da Mediação, com suas particularidades.

Portanto, propõe-se, fundamentalmente, a especialização da Advocacia Pública, com atuações diferenciadas a fim de trazer eficiência e efetividade ao serviço. É o fundamento de validade para viabilizar a autonomia e a distinção entre as atuações institucionais. Por essa mesma razão, percebemos benefícios em se distinguir as funções precípuas da Ouvidoria e da Câmara Local de Conciliação.

Para essa proposição, temos que apontar a diferença entre expertise, aptidão e habilidade, necessárias a uma e a outra atuação institucional. As atuações consultiva, contenciosa e consensual dialogam entre si, mas não se confundem. Algumas vezes são profundamente antagônicas. Por isso, é imprescindível à eficiência do serviço ter uma distribuição de funções, estrutura, gerenciamento de cada uma, e, principalmente, o foco.

Com base nessa mesma percepção, trazemos à luz uma distinção também necessária, a que deve ser feita entre posições e interesses antagônicos e falhas de informação e esclarecimento que geram aparência de antagonismo. A uma e outra situação propomos tratamentos especializados.

A Mediação se baseia na possibilidade de negociação de interesses das partes envolvidas em um conflito de interesses. A técnica se propõe a conduzir as partes em conflito a perceber os seus específicos interesses que lhes sustentam em suas posições.

Portanto essa diferenciação entre posição e interesse é fundamentalmente o trabalho do Mediador para permitir que os interesses se comuniquem e se conjuguem, trazendo a satisfação mútua a todos os interesses envolvidos, em alguma medida.

Não se fala em concessão em um processo conduzido com a técnica da Mediação porque se pretende alcançar um consenso. O consenso difere da concessão porque nessa há uma parte prejudicada em favor da outra, embora haja algum sistema de compensação. No consenso se busca o benefício de ambas as partes, sem que uma saia eventualmente prejudicada. Evidente que para se alcançar um consenso é um trabalho árduo e bem menos simplificado do que a negociação por renúncia ou concessão.

Tania Almeida, pesquisadora, docente e supervisora em Mediação de Conflitos e em Facilitação de Diálogos, em seu artigo, intitulado: “*Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade*”, publicado na coletânea organizada por José Ricardo Cunha em “Poder Judiciário – Novos olhares sobre gestão e jurisdição,” obra publicada pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, em 2010, define, com muita precisão, os referidos conceitos, ao dispor:

Negociação de posições e não de interesses - mediadores reconhecem que as posições são escudos rígidos o suficiente para defender interesses e importantes necessidades, ocultos em um primeiro momento. A Mediação integra o pacote das negociações baseadas em interesses - um recente norteador de construção de consenso. A imagem que tem traduzido a preciosa diferença entre posições e interesses é a do iceberg, que mostra emersa a menor parte de sua estrutura - posição - e tem submersa sua maior massa de gelo - interesses, necessidades e valores. É preciso submergir nas posições, por meio de perguntas, para alcançar os interesses e valores salvaguardados. Em uma negociação baseada em interesses, como a Mediação, são os interesses e os valores que comporão a pauta de negociação, e não as posições.

Portanto, trata-se de uma expertise técnica necessária ao advogado público, e, dessa convicção, nesse artigo, será ressaltada a necessidade de especialização de funções na Advocacia Pública para atender com mais eficiência e efetividade demandas diversas. Com esse propósito, pautamos o investimento institucional na eficiência de uma comunicação, em termos de racionalidade do serviço que presta, e, do investimento que faz, para, ao final, concluirmos pelos benefícios gerados com aproximação entre cidadão e Estado.

3 TRAMITAÇÃO DE INFORMAÇÕES INTERORGÂNICAS

O fato de a AGU ser um órgão representativo, autônomo e desintegrado da estrutura dos órgãos que representa e assessora, faz com que a Advocacia Pública atue em busca de informações de seus órgãos assessorados e representados. Esse circular de informações e

esclarecimentos ocorre ainda de forma burocrática e morosa e, não raro, o advogado público opera de fato com informações e esclarecimentos precários ou mesmo inexistentes sobre a situação fática.

Essas situações, no contencioso, por exemplo, induzem à apresentação de uma defesa jurídica, que lhe cabe prestar, baseada em um direito indistinto, galgado apenas nos princípios gerais e apoiada na presunção de legalidade da atuação administrativa.

Em fase de produção de provas, todavia, algumas vezes se revela ser o caso de reconhecimento do pedido, ou eventualmente de uma falha de esclarecimento e informação ao cidadão ou ao próprio órgão representativo que, se prestadas, evitariam a polaridade constituída com a judicialização, eis que sequer, na verdade, se constata uma conflituosidade efetiva a gerar desempenho legítimo de Jurisdição.

Todavia, a máquina administrativa judiciária, nesses casos, é movimentada de forma extremamente onerosa, apenas para atuar como substitutiva dessa comunicação inexistente ou precária entre Poder Executivo e sociedade que não esclareceu ou não informou sobre a situação fática de uma forma suficiente e eficiente.

Como forma de solução a esses problemas da falta de especialização da Advocacia Pública, e de um grande *deficit* de comunicação, que envolve racionalidade do serviço, despesa pública, distinção de habilidades e aptidões, e mesmo das funções constitucionais de administrar e julgar, é que se vislumbra grande benefício e vantagem em se pensar em um sistema multiportas, também, em sede da Advocacia Pública inaugurada através da Ouvidoria.

Por isso, pautamos nesse artigo uma analogia ao sistema multiportas, idealizado ao Judiciário, no âmbito da Advocacia Pública Federal, inaugurado pela Ouvidoria.

4 DO SISTEMA MULTIORTAS NA ADVOCACIA PÚBLICA

Em seus estudos, o professor Frank Sander, da Faculdade de Direito de Harvard, mencionava, já em 1976, a necessidade de existir um Tribunal Multiportas, ou “centro abrangente de justiça”. Essa é a origem da expressão “Justiça Multiportas”.

Vários doutrinadores afirmam que o novo Código teria adotado o modelo ou sistema multiportas de solução de litígios porque o Código de

Processo Civil de 2015 prevê expressamente a possibilidade da arbitragem (art. 3, §1º) e a obrigatoriedade, como regra geral, de ser designada audiência de mediação ou conciliação (art. 334, caput), (*multidoor system*).

O jurista Leonardo Cunha explica o tema de forma assertiva:

Costumam-se chamar de ‘meios alternativos de resolução de conflitos’ a mediação, a conciliação e a arbitragem (*Alternative Dispute Resolution – ADR*).

Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam ‘alternativos’: mas sim integrados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas. Para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma de solução, de modo que há casos em que a melhor solução há de ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação, outros, pela arbitragem e, finalmente, os que se resolveriam pela decisão do juiz estatal. Há casos, então, em que o meio alternativo é que seria o da justiça estatal. A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal. O direito brasileiro, a partir da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e com o Código de Processo Civil de 2015, caminha para a construção de um processo civil e sistema de justiça multiportas, com cada caso sendo indicado para o *método* ou *técnica* mais adequada para a solução do conflito. O Judiciário deixa de ser um lugar de *juízo* apenas para ser um local de resolução de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma *solução* adequada que faça com que as partes saiam *satisfeitas* com o resultado. (CUNHA, 2016, p. 637)

O livro *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil* (FGV, 2012) apresenta os resultados de pesquisa sobre o Tribunal Multiportas como instrumento capaz de contribuir para a ampliação do acesso à Justiça, o aprimoramento do sistema de resolução de conflitos no Brasil e conseqüentemente a redução de processos judiciais. É indispensável para a democracia e para o desenvolvimento econômico e social da nação que sejam desenvolvidas estratégias visando a concretização dos valores de justiça e de eficiência da administração e ao equilíbrio do impacto econômico das práticas judiciais.

Marco Aurélio Peixoto e Renata Peixoto (2018), em seu livro *Fazenda Pública e Execução*, apontam as notórias vantagens na aplicação de uma Justiça Multiportas:

- a) o cidadão assumiria o protagonismo da solução de seu problema, com maior comprometimento e responsabilização acerca dos resultados;
- b) estímulo à autocomposição;
- c) maior eficiência do Poder Judiciário, porquanto caberia à solução jurisdicional apenas os casos mais complexos, quando inviável a solução por outros meios ou quando as partes assim o desejassem;
- d) transparência, ante o conhecimento prévio pelas partes acerca dos procedimentos disponíveis para a solução do conflito.

No campo da Advocacia Pública Federal, um sistema multiportas teria a capacidade de permitir o uso da autonomia de gestão, constitucionalmente conferida ao Poder Executivo, ao oferecer proximidade entre Estado e cidadão, sem a interveniência do Judiciário ou de uma prévia atuação consultiva ou contenciosa do órgão representativo— AGU.

5 AS PORTAS DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL

Após o primeiro acesso, franqueado ao cidadão, pela demanda aberta perante a Ouvidoria, inaugura-se a instância de tratamento da comunicação, garantindo-lhe a suficiência de informação e esclarecimento a configurar a existência ou não de posições antagônicas firmadas entre o Estado e a pretensão do cidadão.

Concluída essa etapa, outra oportunidade é oferecida ao cidadão: a do aproveitamento da instância de solução consensual dos conflitos de interesses entre Estado e cidadão. Cabendo a ele a escolha, cumpre-lhe sejam informadas as opções institucionalmente oferecidas.

A Câmara de Conciliação da AGU tem, a seu dispor, a possibilidade de oferecer soluções consensuais, mediante o emprego das técnicas da Conciliação, da Mediação ou da Advocacia Pública colaborativa.

A primeira é usualmente utilizada na AGU desde a criação da Câmara de Conciliação da Administração Federal.

A Mediação está expressamente prevista na Lei 13.140/15, como meio possível de solução de controvérsias entre particulares e a administração pública, desde que haja capacitação dos advogados públicos na técnica.

A Advocacia Pública colaborativa difere das demais técnicas, por se tratar de tratativas diretas entre advogado público e cidadão, sem a necessidade de um condutor. Ela está prevista no Enunciado nº 31 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, no âmbito do Conselho da Justiça Federal, e consiste na possibilidade de firmar pactos de não litigância:

É recomendável a existência de uma advocacia pública colaborativa entre os entes da federação e seus respectivos órgãos públicos, nos casos em que haja interesses públicos conflitantes/divergentes. Nessas hipóteses, União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão celebrar pacto de não propositura de demanda judicial e de solicitação de suspensão das que estiverem propostas com estes, integrando o polo passivo da demanda, para que sejam submetidos à oportunidade de diálogo produtivo e consenso sem interferência jurisdicional.

Tendo como premissa que a proximidade entre Estado e Cidadão deva se constituir em parceria com vistas à solução de impasses, e considerando esse rol de opções, deve-se analisar em que medida essa escolha deve ficar a cargo do cidadão ou do Estado, devendo haver um consenso quanto a essa escolha.

Nesse momento é fundamental o papel da Ouvidoria que, por meio de informações ao cidadão acerca do funcionamento de cada uma dessas técnicas da Consensualidade, pode auxiliar a construir esse consenso; garantida a compreensão, outorga-se ao cidadão a escolha. Partimos sempre do princípio de que o encargo do advogado público será o mesmo, qual seja, o de estabelecer tratativas diretas, sem intermediação de um julgador, mas de um condutor capacitado tecnicamente para facilitar o diálogo.

Na verdade, a neutralidade de um condutor, como princípio primordial da atuação consensual, torna-se perceptível ao Advogado da União quando se trata de conflitos entre interesses públicos, no âmbito da Administração Pública Federal. A Lei 13.140/15 possibilita o protagonismo da AGU na introdução da técnica da Mediação na Administração Pública por conta da posição que este órgão ocupa no seio de toda a Administração Pública Federal. Ou seja, por ser um órgão representativo autônomo e desvinculado, não se submete a interesse de um ou outro órgão público federal, e, por

isso, em eventual conflito de interesses, tem uma neutralidade compatível com um papel mediador entre eles.

No caso de conflitos entre interesses público e privado, como é o caso de uma demanda aberta perante a Ouvidoria, deve persistir a neutralidade do Advogado da União necessária à condução técnica, se compuser a mesa de negociação outro advogado público do consultivo e do contencioso que tutele o interesse do ente político, naquela situação. Eis aí, inclusive, mais uma razão a favor da especialização da Advocacia Pública.

A alternativa de um condutor de tratativas consensuais de fora da Administração Pública Federal nos parece impraticável em razão do diálogo entre os princípios do Direito administrativo e os princípios que regem a condução técnica consensual de tratativas. Essa harmonia será objeto de tutela precípua do Advogado público, que detém o domínio do conhecimento de ambos, e pode estabelecer essa congruência dialógica primeira. A ele caberá essa tutela. Ao advogado público que integrará a mesa de negociação caberá a tutela do interesse público em pauta. São tutelas diversas de interesses públicos diferentes. O interesse público no consenso existe e nos parece ser objeto de tutela precípua por advogado público, no domínio das regras de direito administrativo e capacitado na técnica da Mediação.

Dessa forma, percebemos a importância da releitura das possibilidades dos setores institucionais, acreditando na especialização da Advocacia Pública, de modo a trazer maior eficiência ao seu mister de tutelar os interesses públicos estatais, acrescido a esse rol, o interesse público no consenso, como forma mais econômica, racional e eficiente de solução dos conflitos de interesses.

O sistema multiportas, importado ao âmbito de atuação da Advocacia Pública Federal, nos parece uma forma de harmonizar e adequar a AGU ao propósito da Lei 13.140/15 de introduzir nas funções institucionais a atuação técnica de mediar conflitos de interesses.

Nessa tecnicidade, pretendida pela Lei, considera-se o acesso pela Ouvidoria, como forma de atender ao primeiro dos princípios basilares da Consensualidade: a autonomia e voluntariedade do Cidadão em optar pelo meio consensual de resolução dos conflitos. Caso o Estado não entenda que cabe solução consensual, pela Lei 13.140, cabe aos regulamentos expedidos pelos entes públicos escolher quais causas podem ser encaminhadas às câmaras.

6 A EFICIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO

Parte-se aqui de uma premissa fundamental. A comunicação inexistente ou deficiente pode gerar a movimentação da máquina administrativa e o empenho de despesa pública em vão, por uma mera aparência de demanda.

Isso porque, a falta ou a precariedade de intercâmbio de uma informação, por exemplo, ou um esclarecimento, que não esclarece de fato, ou, ainda, uma má compreensão de um relato, por si só, podem gerar desentendimentos, que, de imediato, ganham aparência de conflituosidade, sem própria e efetivamente se constituírem em conflito de interesses.

Quer-se com isso dizer que a comunicação, nesses casos, precisa ser clara para que se perceba um efetivo conflito a ser tratado. Antes de se inaugurar uma instância de tratamento do conflito em si, que se ofereça um tratamento da comunicação em si. A isso pode se propor a Ouvidoria. Esse é um benefício de uma eventual opção da Ouvidoria como acesso direto de uma reivindicação social.

Sanear a comunicação é papel institucional da Ouvidoria, por meio de uma escuta melhor qualificada pela técnica da Mediação, e um encaminhamento que gere uma resposta mais empática ao demandante.

O esclarecedor artigo “A Ouvidoria como facilitadora do processo de comunicação”, de Arthur Edgar Silveira, Nailton Alves de Oliveira e Eliana Pessoa (2008), sustenta o papel fundamental de uma comunicação eficiente em uma organização e o valor da Ouvidoria como institucionalmente responsável por ela:

A Ouvidoria é um canal de participação do cidadão em relação às organizações. O ouvidor está dentro da organização para buscar racionalidade e deve ter uma visão pontual do foco do problema, o que facilita encontrar soluções. Pode-se concluir que a Ouvidoria ganha destaque e importância no mercado por prover as organizações, de uma fonte relevante de dados e informações a respeito dos usuários dos produtos e serviços oferecidos, sobre a imagem e o nível de excelência da empresa. Com isso facilita a gestão da empresa na tomada de decisões em direção à efetividade dos serviços prestados. A intensificação e eficiência da comunicação podem trazer benefícios às diferentes áreas da organização.

E complementam:

Keith Davis (1972, apud CHIAVENATO, 1982) afirma que a comunicação é um processo de passar informação e compreensão de uma pessoa para outra. A comunicação é: “a habilidade humana que ajudou a superar a condição animal e a tornar o ser humano um ente social que se distanciou intelectualmente dos demais seres vivos do planeta” (CHIAVENATO, 2004).

Comunicação está associada com: (1) as influências externas que recebidas (sensação, percepção); (2) os processos internos (interpretação, compreensão, significado, atenção); (3) as influências externas provocadas no outro (liderança, motivação, sugestão); e (4) relacionamentos, interação, conectividade, convivência, coesão, cooperação, aprendizado, mudança, inovação, ética, transparência e responsabilidade (PESSOA, 2005).

A Ouvidoria é, portanto, percebida, de um lado, como uma possibilidade de atendimento à necessidade de tratamento autônomo dos conflitos envolvendo a Administração Pública, pela AGU; de outro, como medida de economia e racionalidade de investimento estatal na solução de conflitos. Além disso, introduz a tecnicidade pretendida pela Lei 13.140/15 à atuação consensual, ao propiciar a voluntariedade e a autonomia ao cidadão e ao Estado.

7 O PAPEL INSTITUCIONAL DA OUVIDORIA

Ao se falar em Ouvidoria, de imediato surge a ideia de escuta e de comunicação entre sociedade e instituição. O grau de eficácia dessa escuta e dessa comunicação é avaliado pelos encaminhamentos feitos e pela resposta oferecida ao autor de uma demanda aberta.

Quanto maior for o investimento na qualidade dessa receptividade das demandas, melhor será o atendimento prestado, em termos de adequação dos encaminhamentos internos.

Nesse sentido, a Ouvidoria funciona como um canal de acesso entre os agentes internos e externos de uma Instituição. Por isso, entendemos como fundamental o investimento nessa escuta e nessa comunicação para o alcance da eficiência de resultado. Essa eficiência, por sua vez, será medida pela resposta que satisfaz a demanda. E essa satisfação não se relaciona necessariamente com o atendimento do pedido, mas com a pergunta respondida, com o esclarecimento prestado e com a informação solicitada.

Culturalmente, há uma associação entre reclamação e Ouvidoria, como se fosse uma escuta reservada às reclamações. Não é comum o entendimento de que a Ouvidoria pode ser também um canal de reivindicação, de sugestão, em suma, de participação. O questionamento sobre a vantagem de se reivindicar algo pela Ouvidoria precisa ser respondido com a contextualização.

De fato, em uma Administração Pública monológica, onde o consenso, como forma de gestão de conflitos, não é valor nem princípio, é possível afirmar que não faria o menor sentido supor a preferência por uma reivindicação qualquer pelo canal da Ouvidoria. Mas, de forma diametralmente oposta, cabe repensar o papel de uma Ouvidoria em uma Administração Pública Consensual, em que há interesse público no consenso, como forma adequada de gestão de todo e qualquer conflito.

Gustavo Costa Nassif (2009) aborda o tema em seu artigo “As Ouvidorias Públicas no contexto de um novo modelo de governança”, publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

É inevitável a abertura da administração a qualquer interessado e a criação de instrumentos de administração consensual dotados de processualidade administrativa como indispensável garantia dos afetados em relação ao exercício do poder. Dos instrumentos voltados para a consensualidade na administração pública, as Ouvidorias Públicas merecem um especial destaque, pois o instituto possibilita o amadurecimento das relações entre o cidadão e o Estado, aprimora a democracia participativa e legitima as decisões uma vez que os envolvidos participam do processo decisório da administração, permitindo uma controlabilidade difusa realizada por uma sociedade civil atuante. O instituto das Ouvidorias Públicas constitui-se em processo administrativo de participação aberto a qualquer indivíduo ou grupos sociais determinados, com vista ao aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos e à legitimação das decisões da administração pública. Em face do princípio constitucional do controle, a fiscalização por intermédio do administrado conduz o poder público às melhores decisões a respeito dos interesses pessoais e coletivos.

A Ouvidoria de uma Instituição como a AGU, inserida na forma de gestão consensual dos assuntos públicos, harmonizada com os princípios de governança pública, precisa se comprometer com a mudança de cultura institucional ao interpretar as demandas que chegam da sua Ouvidoria como contribuição à melhoria dos serviços e defuncionar com uma potência

maior da que até então teve no trato dos assuntos institucionais, sejam eles de caráter social, de serviço ou funcional.

Nassif complementa, com percepção da realidade, os efeitos dessa necessária contextualização, ao analisar:

Permanecendo a administração introspectiva e míope diante da tensão entre fatos e normas, não deterá a legitimidade evocada para os tempos modernos. Sua estrutura administrativa fechada em si mesma deverá ser rompida, uma vez que o direito não pode se curvar à sua forma singular de estabelecer e implementar políticas públicas. Ao contrário, deve estar aberta para ser capaz de atender aos interesses de todos os membros da sociedade. A administração pública instrumentalizada com canais de comunicação permanentes cria a possibilidade, ao receber da sociedade suas diversas tendências ou preferências, de angariar juízo confiável para lastrear suas decisões.

Ou seja, perceber esse setor institucional com uma possibilidade de escuta dos anseios sociais, seja de caráter reivindicatório ou reclamatório, implica em aproximar Estado e Cidadão na gestão da coisa pública, tornando-os parceiros e capazes de solucionar, autonomamente, seus conflitos de interesses. Além disso, encontrar, nesta forma de atuar, mecanismos para a consolidação da democracia, tão cara ao Estado de Direito.

Fazer a releitura do papel institucional da Ouvidoria implica promover uma estruturação compatível com este novo desenho, sensibilizando e capacitando agentes públicos nesse nobre mister da utilização das ferramentas da Mediação aptas a facilitarem a comunicação.

Superada a doutrina que entendia haver processo somente no exercício da função jurisdicional, admite-se que a processualização das atividades administrativas, por possibilitar um maior conhecimento do modo de atuar e também a dialética com o cidadão, é tendência que acompanha a consolidação do princípio democrático. Nestes termos, o ato administrativo passa a ser estudado dentro do contexto procedimental, formado pelas fases e formalidades que precedem sua edição e que devem ser permeadas, obrigatoriamente, pelos princípios administrativos. (...) A ascensão do processo administrativo marca o triunfo da consensualidade sobre a imperatividade e traz consigo a garantia de controle não só da manifestação da vontade da Administração, mas também de seu iter de formação (ALEGRETTI, 2004, p. 307).

Além do propósito de estar em consonância com os ditames de uma Administração consensual, percebemos mais benefícios na atuação da Ouvidoria, no tocante à economicidade e à celeridade no trato das questões, como por exemplo, a economia de recurso público e um grau mais racional de investimento público.

Existindo, de fato, um conflito de interesses, e não uma mera falta de comunicação, o cidadão terá a seu favor elementos suficientes quanto ao tratamento que pretende dar ao conflito. Optando pela judicialização, terá, com isso, o ganho da especialização da função jurisdicional, que não cumprirá o papel de mera interlocutora entre partes em litígio. Contudo, se optar pela autocomposição, tem acesso direto à instância consensual do órgão de forma direta e autônoma.

Portanto, entende-se a Ouvidoria, nesse contexto de Administração Pública consensual e dialógica, no papel institucional diferenciado de promover o acesso autônomo à atuação consensual, e de tratar, de forma qualificada, pela técnica da Mediação, a comunicação entre sociedade e instituição. Como resultado, gerar economicidade e racionalidade de investimento público no tratamento dos conflitos de interesses.

Nesse sentido, alcança-se a uma só vez evitar a judicialização desnecessária (e muitas vezes, precipitada) e oferecer uma atuação consensual autônoma e independente dos demais setores institucionais (consultivo e contencioso) e do Poder Judiciário.

8 ESCUTA QUALIFICADA. OUVIDORIA DE RESULTADOS. MEDIAÇÃO.

A possibilidade de narrar fatos/ ocorrências à Ouvidoria, pelo canal de escuta próprio, bem como de reivindicar os direitos que deles supõe resultarem, não pode, todavia, induzir ao embate jurídico, exclusivo do cenário da Jurisdição. Em sede de autocomposição, não há polêmica jurídica, mas sim adequação e integração entre possibilidades e necessidades dos envolvidos.

Dessa compreensão, pode resultar o interesse em uma autocomposição, ou em uma judicialização, ou não. A autocomposição, se escolhida, consistiria no encaminhamento interno daquela escuta.

Mas essa escuta pode ter outro destino. Conta-se com uma hipótese, por exemplo, de reconhecimento do direito ou de satisfação plena por meio das informações certas e qualificadas e dos esclarecimentos prestados (casos dos conflitos aparentes).

Por isso essa escuta é entendida, ao mesmo tempo, como um canal de acesso direto do interessado à atuação consensual e extrajudicial e à própria solução em si de uma demanda, sem qualquer encaminhamento, concretizando-se, assim, o princípio da economicidade.

Partimos, portanto, da convicção de que a comunicação deficiente, ou inexistente, constitui grave desperdício de trabalho e de recursos públicos. A ideia é a de que seu resultado seja a de um filtro depurador, que diferencie demandas efetivas e reais das demandas aparentes.

A recente Lei 13.460/17 dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública e direitos dos usuários de serviço público e vem regulamentar o parágrafo terceiro do artigo 37 da Constituição Federal, complementando, ainda, a Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, que traz um novo código de regras e direitos aos usuários e prestadores de serviço público. Imprime protagonismo às Ouvidorias na tarefa de oferecer o controle social da qualidade dos serviços públicos, permitindo a participação ativa da sociedade nas decisões institucionais de serviço. Sob esse prisma, a Lei, a um só tempo, empodera o cidadão e as Ouvidorias, no propósito de tornar a comunicação mais eficaz entre todos os atores que se relacionam institucionalmente.

Esses dois protagonismos coincidentes — da AGU, na Lei de Mediação e das Ouvidorias, no novo código de regras do Serviço Público propiciam uma reflexão sobre a percepção da Ouvidoria como canal de acesso direto à consensualidade, autônomo em relação ao Judiciário e aos demais setores institucionais de atuação.

Portanto, perceber a Ouvidoria como sede de tratamento precípua da comunicação e como porta de acesso direto à atuação consensual são propostas que se relacionam. Porque uma precede a outra e lhe é inerente. Vejamos o exemplo do cidadão interessado em pleitear um pensionamento. Suponha esse pedido submetido por intermédio da Ouvidoria. A demanda é aberta e gera a busca de informação, como providência preliminar, tal qual ocorre com as citações judiciais, em demandas judicializadas. A diferença será o credor dessa informação. No caso da Ouvidoria, será o cidadão e não o Judiciário.

A informação prestada pelo respectivo órgão público, provedor do pensionamento, pode ser, por exemplo, no sentido de não reconhecer a qualidade de beneficiário do interessado. Nesse caso, a Ouvidoria, ao

repassar a informação ao cidadão, assegura-se da compreensão das razões para o não reconhecimento, promovendo o acesso certo à informação tão necessária e esclarecedora ao cidadão. Suponha seja apenas a ausência de um documento a ser anexado. O autor tem essa informação prestada. Suponha seja de fato uma negativa ao pedido. Ao autor é oferecida a oportunidade de encaminhamento à Câmara de Conciliação para tentar uma autocomposição. ou ainda, o cidadão pode obter a informação, não se interessar pela autocomposição e optar pela judicialização. Aqui é, também, campo de autonomia da vontade.

9 A REGIONALIZAÇÃO E A SETORIZAÇÃO

A Ouvidoria da AGU é um órgão central de gestão da Instituição, localizado no Distrito Federal. A realidade de inserção da AGU por todo o Brasil, no entanto, não é padronizada, ou seja, cada região apresenta universos culturais, sociais e econômicos muito diversos entre si, o que nos faz refletir sobre os benefícios que poderiam advir de uma descentralização regionalizada da escuta de Ouvidoria.

Nesse sentido, para que a Ouvidoria seja uma primeira porta franqueada ao cidadão, em um sistema multiportas, importado à Advocacia Pública Federal, que é a proposta de análise neste artigo, é necessário pensar nessa hipótese de regionalizar as escutas por delegação da Ouvidoria Central às Regionais.

Pretendemos tratar da especialização das escutas, aproximando-as de cada demanda própria, inserida em um contexto próprio, o que pode resultar em uma integração dos recursos humanos e operacionais locais, em termos gerais, trazendo ganho considerável na aproximação entre ouvinte e interlocutor, melhorando assim o tratamento e encaminhamento da demanda. Isso porque a Ouvidoria deve ter entre suas atribuições a de contribuir para a simetria informacional, já que a AGU, pela sua própria natureza, detém a primazia técnica, jurídica e econômica. Logo, o procedimento de escuta própria viabiliza mitigar a assimetria informacional entre as partes envolvidas no conflito.

A ferramenta comunicacional da técnica da Mediação é o meio de se qualificar as escutas ao capacitar o ouvinte para oferecer uma escuta ativa e produtiva de resultados empáticos. Para isso, é fundamental que a Ouvidoria seja a sede exclusiva de tratamento da Comunicação, outorgando às Câmaras o tratamento do conflito real.

Entendemos, portanto, essas providências institucionais como de inserção a uma nova realidade de valores e paradigmas da Consensualidade.

A busca é no sentido de resultar em respostas empáticas e eficazes ao cidadão, e constituir medida de grande economia aos cofres públicos. Isso porque a despesa pública, em prol de solucionar conflitos, via judicialização ou autocomposição, somente aconteceria quando justificada por uma efetiva necessidade.

Tratar a comunicação requer menos do aparato estatal do que tratar e curar o conflito em si. Portanto, apostar em um aperfeiçoamento da comunicação pode resultar em significativa providência a bem de uma racionalização dos investimentos institucionais.

10 PONDERAÇÕES FINAIS: OUVIDORIA E CCAF

A Ouvidoria da AGU não é órgão finalístico e detém atribuição legal de fomentar canais de acesso e comunicação. É protagonista na Lei 13.460/2017, que constitui código de regras aplicáveis aos prestadores e usuários de serviços públicos e regulamenta o comando constitucional insculpido no artigo 37, parágrafo 3 da CF/88, no tocante não somente à eficiência, mas, principalmente no alcance do efetivo serviço que deverá ser prestado ao usuário.

Luiz Carlos Assis Iasbeck (2012) percebe a Ouvidoria como essa instância técnica de tratamento institucional focado, ao afirmar:

O processo da comunicação, dessa forma, envolve operações sutis e, por isso mesmo, imperceptíveis à observação do leigo, que só se acerca sensivelmente de tais sutilezas quando dos resultados reativos do processo, ou seja, quando as coisas funcionam bem ou mal, segundo suas expectativas e seus interesses. Por isso é comum nas organizações serem identificadas como “problemas de comunicação” aquelas situações em que a resposta não coincide com a expectativa de resposta de quem tomou a iniciativa do processo, o emissor. Do mesmo modo, uma comunicação eficiente é entendida como aquela que é capaz de provocar respostas favoráveis e congruentes com as intenções do emissor”. Os problemas trazidos às ouvidorias com o rótulo de “reclamações, sugestões, críticas ou dúvidas” são, quase sempre, relacionados à comunicação, do ponto de vista do processo propriamente dito, ou seja, são “problemas”, porque algo que partiu da organização (de sua expressão) com determinadas intenções foi entendido e “consumido” de forma diversa pelo cliente ou cidadão. Para entender as diferença entre o que se envia e o que se recebe, é necessário analisar as intenções de emissão e das expectativas de consumo, materializadas tanto em

informações intangíveis (serviços, atividades, ideologias) quanto em suportes identificáveis (produtos, critérios, regulamentos).

11 CONCLUSÃO

Nesse estudo nos propusemos a analisar a releitura do papel institucional da Ouvidoria da AGU, para perceber nela competências compatíveis com a vontade política da consensualidade.

A percepção do caráter nacional do órgão representativo e suas implicações nos leva a supor benefícios na descentralização e regionalização da Ouvidoria para oferecer uma escuta e respostas mais empáticas à sociedade.

A circunstância de ser um órgão representativo autônomo e desintegrado da estrutura dos órgãos que assessora e representa, foi pontuada como razão para o protagonismo na lei de Mediação que enseja uma estruturação institucional a viabilizar uma atuação consensual técnica e autônoma em relação ao servir consultivo e litigioso.

O sistema multiportas adotado no âmbito da Advocacia Pública traz proximidade entre Estado e cidadão e permite o aproveitamento da autonomia, constitucionalmente assegurada ao Poder Executivo, para oferecer formas diversas de solução de seus conflitos *interna corporis* sem a interveniência do Judiciário para aqueles que não clamem por jurisdição.

A intenção do nosso Legislador Constituinte originário, ao prever no segundo artigo de nossa Carta Política o princípio da Separação dos Poderes, se traduz nessa autonomia para gestão própria, conferida a cada qual dos Poderes da República. E, dentro desse conceito de Gestão, onde há bens, serviços e pessoas para administrar, prescindir de atividade jurisdicional para solucionar os eventuais antagonismos que surjam, perfaz a concretização do propósito Republicano de dispor de Poderes autônomos.

A Ouvidoria é percebida como porta de entrada à Consensualidade e, dentro desse cenário, múltiplas portas podem ser abertas pelo Cidadão, de acordo com seu interesse: Mediação, Conciliação e Advocacia Pública colaborativa. A escolha é do cidadão, mas o dever de informação e esclarecimento para que tome uma decisão informada é da Ouvidoria.

Dessa forma, se percebe a constituição de uma parceria entre Estado e Cidadão em prol de solucionar os conflitos de interesses que surjam, sem que seja necessária a movimentação da máquina administrativa judiciária.

A expectativa é de que a instalação de uma instância de tratamento da comunicação, no âmbito da Ouvidoria da AGU, com escutas qualificadas tecnicamente pelas ferramentas da Mediação, regionalizadas e setorizadas conforme o público-alvo, resulte na movimentação justificada do aparato da máquina administrativa, tornando legítimo o empenho de recursos públicos a essa finalidade.

Portanto, independentemente da natureza das questões que chegam como demandas de trabalho, a Ouvidoria constitui órgão de grande responsabilidade no trato da informação. Sendo assim, não pode prescindir de competências comunicativas específicas e de foco exclusivo.

Essa percepção do poder de uma comunicação eficiente é, aqui, referenciada como fundamento de validade de toda uma proposta de intervenção na realidade da Ouvidoria da AGU.

A participação e a consensualidade tornam-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem). (MOREIRA NETO, 2001, p. 41).

Nesse artigo se buscou demonstrar o importante e fundamental papel de um serviço de triagem prévio à movimentação da máquina administrativa estatal, do Judiciário e do Executivo, para solução de conflitos de interesses. Procurou-se demonstrar que, muitas vezes, sequer conflituosidade existe de fato, mas sim mera deficiência de informação e esclarecimento que geram a aparência de um antagonismo, que se desfaz tão logo restabelecida ou construída a comunicação. O conceito de comunicação aqui é tido como capacidade de interação suficiente a esclarecer e informar sobre fatos, de forma a torna-lo plenamente conhecido, antes de qualifica-lo como eventualmente controverso.

A grande preocupação das autoras não é apenas com o excesso de judicialização, mas, principal e primordialmente com a jurisdição desvirtuada de sua finalidade constitucional de dizer o direito aplicável. A experiência profissional das autoras foi fonte para percepção do problema de uma movimentação onerosa da máquina administrativa estatal, muitas vezes, para suprir esse déficit comunicacional e de interação, levando o Julgador a atuar como mero interlocutor entre partes, ou, eventualmente provocador de uma hipótese de solução consensual.

Por tudo isso se apresenta, nesse artigo, uma aposta no papel fundamental da Advocacia Pública no funcionamento mais eficiente do Sistema Multiportas, adotado em nosso novo código de Processo Civil, mediante a implementação de uma identificação prévia de efetiva conflituosidade a justificar a disponibilização do aparato estatal a essa finalidade de lhe oferecer solução. Acredita-se seja eficiente investir no aprimoramento de uma comunicação qualificada entre Estado e Cidadão para identificação de demandas, necessidades e interesses, através de um sistema de triagem, inaugurado pela Ouvidoria. O Sistema Multiportas, idealizado por Franz Sander, traz a intenção de oferecer opções autônomas de solução de conflituosidades, sendo a judicialização apenas uma delas. Para esse desiderato, o Sistema deve ser inaugurado pela importação de seus conceitos à Advocacia Pública.

REFERÊNCIAS

ALEGRETTI, Fabrício Motta cita Princípios constitucionais aplicáveis aos concursos públicos. In: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Coord.) *Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson de Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (orgs.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de Empresas – Uma abordagem contingencial*. São Paulo: Mac Graw Hill, 1982.

CHIAVENATO, Idalberto. Prefácio. In: MATOS, Gustavo Gomes de. *Comunicação sem complicação: como simplificar a prática da comunicação nas empresas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 637.

DE PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atuação administrativa consensual: estudos de acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. 2010. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>. Acesso em: 19 out. 2019.

IASBECK, Luiz Carlos Assis (org.). *Ouvidoria – Midia organizacional*. Porto Alegre: Sulina, 2012. p.19.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.41.

NASSIF, Gustavo Costa. As Ouvidorias Públicas no Contexto de um Novo Modelo de Governança. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 73, p. 43-58, 2009.

PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. *Fazenda Pública e Execução*. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 118

PESSOA, Eliana. *Comunicação Interpessoal e Empresarial*. Apostila (Curso de Administração Postal) Faculdade de Administração, Universidade de Brasília, 2005.

PESSOA, Eliana; OLIVEIRA, Nailton Alves de; SILVEIRA, Arthur Edgard. A Ouvidoria como Facilitadora do Processo de comunicação. *UnB/ÚNICO*, 2008. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/a-ouvidoria-como-facilitadora-do-processo-de-comunicacao-organizacional>. Acesso em: 19 out. 2019.

