

The cover features a photograph of a modern architectural complex with a large, white, seated female statue in the foreground. The statue is holding a long, thin object across her lap. In the background, there are several multi-story buildings with large windows and a green lawn. The sky is blue with some clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Design de sistemas de diálogos e de disputas:** uma forma de prevenção, gestão e resolução de conflitos pela administração pública para o *novo mundo*

**Dialogue and dispute system design:** a way for public administration for the *new world* to prevent, manage and resolve conflicts

Ísis Boll de Araujo Bastos

Maíra Lopes de Castro

# Sumário

<b>I. POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA E DESIGUALDADE .....</b>	<b>18</b>
<b>CHINA’S AID POLICY APPROACH TO POVERTY ALLEVIATION IN THE RECIPIENT COUNTRY: A CASE STUDY OF THE REPUBLIC OF GUINEA .....</b>	<b>20</b>
Ansoumane Douty Diakite	
<b>OS INDICADORES SOCIAIS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS .....</b>	<b>52</b>
Bruno Cazeiro Astolfi, Eduardo Matheus Figueira, José Antônio da Silveira Junior e Daniel Teotônio do Nascimento	
<b>DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL E A RENDA BÁSICA UNIVERSAL NO CONTEXTO DA (PÓS)PANDEMIA DA COVID-19 .....</b>	<b>74</b>
Amanda Karolini Burg, Nelson Nogueira Amorim Filho e Francisco Quintanilha Vêras Neto	
<b>A DIFERENCIAÇÃO FUNCIONAL DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E AS ESTRUTURAS DE DESIGUALDADE SOCIAL: CRÍTICA ÀS PRÁTICAS DE EXCLUSÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA JUSTIÇA CRIMINAL.....</b>	<b>92</b>
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e José Francisco Dias da Costa Lyra	
<b>II. POLÍTICAS PÚBLICAS, INDÚSTRIA E FINANÇAS .....</b>	<b>113</b>
<b>ACCOUNTING INFORMATION SYSTEMS AND FINANCIAL CRISES: INSIGHTS INTO LOCAL GOVERNMENTS.....</b>	<b>115</b>
Mahmoud Hany M. Dalloul, Zuraeda binti Ibrahim e Sharina Tajul Urus	
<b>LA REGULACIÓN CONTABLE SOBRE LOS ACTIVOS DE INFRAESTRUCTURA EN LATINOAMÉRICA....</b>	<b>152</b>
Michael Andrés Díaz Jiménez e Mauricio Gómez Villegas	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E DIREITO AO TRABALHO NA INDÚSTRIA 4.0: UM MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>172</b>
Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRA DE EXPORTAÇÃO VOLTADAS À INDÚSTRIA MOVELEIRA: O AGLOMERADO DE ARAPONGAS .....</b>	<b>201</b>
Marcelo Vargas e Walter Tadahiro Shima	
<b>III. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>219</b>
<b>EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SOSTENIBILIDAD DE LA AVIACIÓN .....</b>	<b>221</b>
Oscar Díaz Olariaga	

<b>LEGAL STATUS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRINCIPLES AND CLIMATE CHANGE RESPONSIBILITIES UNDER THE PARIS AGREEMENT</b> .....	<b>245</b>
Lupwana Jean Jacques Kandala	
<b>CONTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS BRASILEIRAS PARA O CUMPRIMENTO DA META 11 DO PLANO ESTRATÉGICO PARA A BIODIVERSIDADE 2011-2020</b> .....	<b>261</b>
Gabriela Barreto de Oliveira, Nicássia Feliciano Novôa e Geraldo Majela Moraes Salvio	
<b>A POLÍTICA PERMISSIVA BRASILEIRA AOS AGROTÓXICOS E SUAS REPERCUSSÕES PARA A SADI QUALIDADE DE VIDA: UMA ANÁLISE SOBRE O USO DE AGROVENENOS</b> .....	<b>299</b>
Andreza Aparecida Franco Câmara e Juliana Freitas Mendes	
<b>IV. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE</b> .....	<b>318</b>
<b>MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS IMPLEMENTADAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PARA ABORDAR A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESCOPO</b> .....	<b>320</b>
Sueli Miyuki Yamauti, Jorge Otavio Maia Barreto, Silvio Barberato Filho e Luciane Cruz Lopes	
<b>PROMOÇÃO DA SAÚDE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER: CONEXÕES E DIGRESSÕES</b> ..	<b>363</b>
Gildiney Penaves Alencar, Richard Nicolas Marques Caput, Elton Pereira de Melo, Vanderlei Porto Pinto e Junior Vagner Pereira da Silva	
<b>DESIGUALDADES EN EL ACCESO A LA SALUD EN RÍO NEGRO COMO “NORMALIDAD” PRE PANDÉMICA</b> .....	<b>387</b>
Soledad A Pérez e Mónica Serena Perner	
<b>V. POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO</b> .....	<b>401</b>
<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL E A PRESENÇA DA PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA À LUZ DAS MAISONS FAMILIALES RURALES</b> .....	<b>403</b>
Juliana Silva da Rocha Nickel e João Pedro Schmidt	
<b>INVESTIGACIÓN BASADA EN PROBLEMAS: UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DEL CASO DE LA FORMACIÓN JUDICIAL INICIAL</b> .....	<b>426</b>
Alexander Restrepo Ramírez, Jean Carlo Mejía Azuero e Nesly Edilma Rey Cruz	
<b>VI. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>442</b>
<b>COMPLIANCE 2030: AS TRÊS DIMENSÕES DE UM NOVO PARADIGMA DO COMPLIANCE E O SEU DESENHO TEÓRICO, NORMATIVO E OPERACIONAL PARA O SETOR PÚBLICO</b> .....	<b>444</b>
Márcin Haeblerlin, Alexandre Pasqualini e Tarsila Rorato Crusiu	
<b>DESIGN DE SISTEMAS DE DIÁLOGOS E DE DISPUTAS: UMA FORMA DE PREVENÇÃO, GESTÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O NOVO MUNDO</b> .....	<b>467</b>
Ísis Boll de Araujo Bastos e Maíra Lopes de Castro	

<b>O PLANEJAMENTO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A APLICABILIDADE DE SEUS INSTRUMENTOS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>486</b>
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Marcos André Alamy	
<b>VII. POLÍTICAS PÚBLICAS, JUSTIÇA E FORMAS ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....</b>	<b>500</b>
<b>ADVOCACY: ORGANIZAR E IRRITAR- ESTUDO DE CASO DA ORGANIZAÇÃO CONECTAS .....</b>	<b>502</b>
Caio Augusto Guimarães de Oliveira, Fernanda Busanello Ferreira e Ulisses Pereira Terto Neto	
<b>RESOLVING DISPUTES WITH HEALING EFFECT: THE PRACTICE OF MEDIATION IN INDIA .....</b>	<b>532</b>
Anirban Chakraborty e Shuvro Prosun Sarker	
<b>HÁ ACCOUNTABILITY NAS POLÍTICAS DE INCENTIVO À CONCILIAÇÃO PROMOVIDAS PELO CNJ? A PERSPECTIVA DA JUSTIÇA DO TRABALHO .....</b>	<b>552</b>
Mariana Cesto e Lourival Barão Marques Filho	
<b>VIII. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA PENAL .....</b>	<b>573</b>
<b>O ENFRENTAMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS NO BRASIL: ENTRE A CRIMINALIZAÇÃO E O ENFOQUE EM DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>575</b>
Verônica Maria Teresi e Gilberto Marcos Antonio Rodrigues	
<b>DROGAS E VIOLÊNCIA: DA CRIMINALIZAÇÃO DE COMPORTAMENTOS SEM VÍTIMAS ÀS VÍTIMAS DO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO .....</b>	<b>596</b>
Airto Chaves Junior e Thiago Aguiar de Pádua	
<b>ESTUPRO, CONJUGALIDADE E SUBALTERNIDADE DA MULHER NO BRASIL: UMA RELAÇÃO DE (TRÊS) PODER(ES) .....</b>	<b>620</b>
Jackeline Caixeta Santana e Rosa Maria Zaia Borges	
<b>ESTATUTO DO DESARMAMENTO TORNA-SE DE ARMAMENTO: ARMA DE FOGO NÃO GARANTE SEGURANÇA, A VIOLÊNCIA ESTÁ NO INDIVÍDUO.....</b>	<b>653</b>
Joice Cristina de Paula, Patrícia Peres de Oliveira, Selma Maria Fonseca Viegas e Edilene Aparecida Araújo da Silveira	
<b>IX. TEMAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL .....</b>	<b>666</b>
<b>O CONSTITUCIONALISMO FORTE DA AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>668</b>
Anizio Pires Gavião Filho e Lucas Moreschi Paulo	
<b>O MODELO DE FINANCIAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO: IMPACTOS SOBRE A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA .....</b>	<b>689</b>
Matheus Vequi e Clovis Demarchi	



# Design de sistemas de diálogos e de disputas: uma forma de prevenção, gestão e resolução de conflitos pela administração pública para o *novo mundo*\*

## Dialogue and dispute system design: a way for public administration for the *new world* to prevent, manage and resolve conflicts

Ísis Boll de Araujo Bastos\*\*

Maíra Lopes de Castro\*\*\*

### Resumo

Construir sistemas eficientes para a prevenção, gestão e resolução de conflitos efetiva os princípios basilares da Administração Pública. Ao analisar as bases da Teoria do Conflito na perspectiva contemporânea, abre-se a possibilidade de um olhar mais atento a novos instrumentos aptos a gerir os conflitos com base em uma lógica de gestão preventiva e resolutive. No cenário de crise inaugurado pela COVID-19, a Administração Pública encontra, em instrumentos de autocomposição, a partir do Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas (DSDD), a oportunidade para uma gestão mais adequada de seus conflitos. Este trabalho tem relevância científica, jurídica, política e social, pois tem por finalidade apresentar formas menos onerosas e mais eficientes de gerir os conflitos na esfera da Administração Pública. A metodologia escolhida foi o levantamento bibliográfico com base na doutrina especializada e na legislação relacionada. Diante da ideia de indissociabilidade entre eficiência, democracia e acesso à justiça, a adoção de métodos autocompositivos e a construção de sistemas personalizados favorecem uma gestão mais eficiente. Por isso, é possível concluir pela importância de espaços que promovam a construção de Designs de Sistemas de Diálogos e de Disputas (DSDD), e é nesse sentido que o trabalho analisa e utiliza o exemplo do Projeto de Lei n. 791/2020 e da criação do Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle com foco na prevenção e tratamento de litígios relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19.

**Palavras-chave:** gestão de conflitos; administração pública; Design de Sistema de Diálogos e de Disputas.

### Abstract

Designing efficient systems for preventing, managing and resolving conflicts fulfills the basilar principles of Public Administration. By analyzing the bases of the theory of conflict from the contemporary perspective, it is possible

\* Recebido em 31/03/2022

Aprovado em 06/10/2022

\*\* Professora de Direito Privado na Universidade Federal de São Paulo - Unifesp. Coordenadora da Câmara de Mediação da Unifesp - CAMU. Pesquisadora Líder do Grupo de Pesquisa: Estudos avançados de prática e teoria em mediação. Coordenadora da Ação de Extensão Comunica Direito Privado. Doutora e Mestra em Direito pela PUCRS, com estágio doutoral de pesquisa na Universidad de Burgos - Espanha. Mediadora formada e certificada pelo Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos - ICFML.

Email: isis.bastos@unifesp.br

\*\*\* Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestra em Direito pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Pós-graduada em Direito de Família e Sucessões pela Damásio Educacional. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Dom Bosco - UNDB. conciliadora e Mediadora Judicial. Instrutora em mediação judicial. Instrutora de Oficina de Parentalidade pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Conciliadora e Mediadora Extrajudicial. Presidente da Comissão de Mediação do IBDFAM/MA. Servidora da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Professora universitária do Centro Universitário Dom Bosco (UNDB). Autora do livro: Teoria do Agir Comunicativo e Métodos Adequados de Resolução de Conflitos.

Email: maira.lopes.castro@hotmail.com

to look more attentively at new instruments to manage conflicts, considering a preventive, resolute management logic. In the scenario of crisis triggered by Covid-19, Public Administration has found out an opportunity to manage conflicts in a more suitable manner with the use of self-composition instruments from the Dialogue and Dispute System Design. This paper is scientifically, legally, politically and socially relevant, as it aims to present less expensive and more efficient ways to manage conflicts in Public Administration. The methodology consisted of a literature review based on both the specialized doctrine and the related legislation. Considering the idea of inseparability between efficiency, democracy and access to justice, the adoption of self-composing methods and the design of customized systems favor a more efficient kind of management. Hence, it is possible to conclude that it is important to make room for Dialogue and Dispute System Designs. With this focus, this study has analyzed and used the example of Bill nr. 791/2020 and the creation of the National Committee of Justice and Control Agencies, with an emphasis on preventing and addressing conflicts related to coping with the public health emergency caused by Covid-19.

**Keywords:** conflict management; public administration; Dialogue and Dispute System Design.

## 1 Introdução

A COVID-19 gerou uma crise mundial e desencadeou uma série de questões de ordem social, econômica, política e jurídica. Indo além do indivíduo em seu plano individual de cuidados com sua saúde e com o bem-estar comum, este artigo dedica-se a destacar o que toca à Administração Pública em seu papel estrutural, sendo algo comum aos três Poderes do Estado. Entende-se importante analisar de que forma a Administração Pública pode gerir os conflitos em momentos de crise e qual(is) ferramenta(s) pode(m) ser utilizada(s) nessa gestão.

Este estudo torna-se importante diante do cenário atual de insegurança e da existência de um *novo mundo*. Isso porque, em termos gerais, é impossível retornar ao *status quo* que antecede a data de 3 de fevereiro de 2020, quando, pela Portaria 188, foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV). Esse *novo mundo* ainda se divide em outros dois: o mundo durante a COVID-19 e o mundo após a COVID-19. Esses *novos mundos* necessitam de meios de gestão que acompanhem a tendência de mudança e de sofisticação (no sentido de detalhamento e de novidades constantes).

Em tal contexto, o presente artigo visa verificar como o Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas podem servir de ferramentas para tornar mais efetivo o gerenciamento dos conflitos pela Administração Pública, sobretudo em relação ao cenário atual. Como metodologia de pesquisa, realiza-se levantamento bibliográfico com base na doutrina especializada e na apresentação do Projeto de Lei n. 791/2020, destacado de forma exemplificativa.

Para tanto, em um primeiro momento, analisar-se-ão, à luz da moderna teoria dos conflitos, sua estrutura e potencialidades frente a momentos de crise. Apresentadas as características dos conflitos, segue-se à análise dos dois eixos de design de sistemas: de diálogos e de disputas, estabelecendo a comunicação e os procedimentos escolhidos para gestão de conflitos como pontos chave à sua boa administração.

Pensando na aplicação do Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas como ferramenta aplicável à Administração Pública, constroem-se, no item seguinte, sob a ótica do Princípio do Acesso à Justiça, do Princípio da Eficiência e do Princípio Democrático, os pilares para aplicação da autocomposição na esfera da gestão pública.

Por fim, compreendidos os marcos teóricos de análise, apresenta-se o Projeto de Lei n. 791/2020, que visa instituir o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19, como uma oportunidade

para a Administração Pública aderir ao Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas em Tempos de Covid-19.

Como metodologia de abordagem, será utilizado o método dedutivo e, na técnica de pesquisa, privilegiar-se-á a coleta documental: doutrinária e legislativa.

## 2 Efeitos e potencialidades dos momentos de crise: uma breve análise dos conflitos

Todos temos conflitos! Porém, em geral, não gostamos de conflitos. Isso pode parecer contraditório, mas é uma realidade.

A temática do conflito, por si só, gera desconforto, e muitos, quando envolvidos em um conflito, reforçam a ideia de evitá-lo, deixá-lo de lado ou de simplesmente não falar sobre ele. Essa evitação só prorroga a resolução, pois o conflito não se dissolve sozinho. Em geral, o conflito é visto como algo negativo, por isso a evitação e a negação surgem no exato momento em que surge o conflito, e essa forma negativa de perceber o conflito também guia nossas escolhas de como vamos encará-lo.

As teorias mais contemporâneas sobre conflito trazem outra perspectiva: o conflito como algo positivo. Isso no sentido de que, “para que o conflito possa ser transformado, é preciso percebê-lo como algo construtivo, positivo, de forma reflexiva. Essa percepção permite-nos ser criativos para resolver o conflito e possibilita nosso melhor raciocínio.”<sup>1</sup> Entender que “o conflito existe, não na realidade objetiva, mas na cabeça das pessoas”<sup>2</sup> faz com que possamos identificar os caminhos para resolvê-lo ou transformá-lo.

Diante disso, ressalta-se o questionamento de Deutsh *et al.*<sup>3</sup>: “que condições dão origem a um processo construtivo ou destrutivo de resolução de conflito?” A resposta se dá pelo “potencial cooperativo inerente ao conflito”. Esse potencial cooperativo nasce da mudança de percepção apontada, pois a gestão do conflito é uma escolha estratégica que pode conduzir a escolha de processos construtivos ou destrutivos. Spengler<sup>4</sup> alerta que “estar em conflito é apenas uma das possíveis formas de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades. Uma outra possível forma de interação é a cooperação.”

Relacionando essa teoria do conflito com a epidemia vivenciada em decorrência do coronavírus, vale apontar a fala de Harari<sup>5</sup>: “o verdadeiro antídoto para epidemias não é a segregação, mas a cooperação.” Perceber o momento de crise a partir de uma perspectiva construtiva não retira a complexidade e a relevância do momento, mas favorece a criação de uma gestão adequada e construtiva. Essa gestão do conflito exige “estratégias capazes de identificá-lo, compreendê-lo, interpretá-lo e utilizá-lo.”<sup>6</sup> Ademais, “em situações de

<sup>1</sup> BASTOS, Ísis Boll de Araujo. Conflito: teoria geral e os meios adequados de intervenção e transformação. *Revista da Federação Nacional de Mediação de Conflitos*, Lisboa, ed. 1, p. 35-46, jun. 2018. Disponível em: [https://issuu.com/fmc2018/docs/1.\\_\\_edi\\_\\_o\\_\\_revista\\_fmc\\_final](https://issuu.com/fmc2018/docs/1.__edi__o__revista_fmc_final). Acesso em: 31 mar. 2022.

<sup>2</sup> FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. 3. ed. Rio de Janeiro: Solomon, 2014. p. 43.

<sup>3</sup> DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T.; MARCUS, Eric C. (ed.). *The handbook of conflict resolution: theory and practice*. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2006. p. 17. Tradução nossa: “What conditions give rise to a constructive or destructive process of conflict resolution? In terms of bargaining and negotiation, the emphasis here is on determining the circumstances that allow the conflicting parties to arrive at a mutually satisfactory agreement that maximizes their joint outcomes. In a sense, this first question arises from focusing on the cooperative potential inherent in conflict.”

<sup>4</sup> SPENGLER, Fabiana Marion. O conflito, o monopólio estatal de seu tratamento e as novas possibilidades: a importância dos remédios ou remédios sem importância? *In*: SPENGLER, Fabiana Marion; LUCAS, Douglas Cesar (org.). *Conflito, jurisdição e direito humanos*: (des)apontamentos sobre um novo cenário social. Ijuí: Unijuí, 2008. p. 26.

<sup>5</sup> HARARI, Yuval Noah. *Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. p. 11.

<sup>6</sup> FIORELLI, José Osmir; MALHADAS JÚNIOR, Marcos Julio Olivé; MORAES, Daniel Lopes de. *Psicologia na mediação: inovando a gestão de conflitos interpessoais e organizacionais*. São Paulo: LTr, 2004. p. 15.

crise, o Direito não pode ser lido sem o compromisso com o outro. É necessário escuta ativa, identificação de interesses, exercício da empatia, e sobretudo criatividade na geração de opções”<sup>7</sup>.

Moraes alerta que “a pandemia de Covid-19 trouxe um conjunto de fatores de estresse para a população não existentes em períodos de normalidade. Alguns desses fatores resultam da própria pandemia, enquanto outros, de suas políticas de enfrentamento.”<sup>8</sup> É possível afirmar que inúmeros desafios foram impostos às pessoas naturais e às pessoas jurídicas de direito público e privado durante o período pandêmico e, mesmo após as flexibilizações da quarentena, esses desafios seguem refletindo nessas pessoas.

Diante disso, a forma de enfrentamento desses conflitos é fator relevante para a gestão efetiva das relações afetadas. Considerando-se que todo esse contexto gerou “problemas na administração pública para uma tomada de decisão eficaz”<sup>9</sup>, cabe à Administração Pública considerar o conflito como construtivo e aplicar estratégias efetivas para lidar com os conflitos advindos de situações de crise.

Outro ponto que merece referência é o dos custos dos conflitos. Tratando-se de Administração Pública, este é um ponto a ser destacado, uma vez que o Princípio da Eficiência reforça essa importante questão.

Já percebemos que o conflito é inerente às relações. Em situações de mudança ocasionada por conflitos, as pessoas procuram “reduzir os custos, quando inevitáveis, para que os benefícios da mudança não sejam encobertos pelo esforço de realizá-la e transformar os custos em ganhos, fazendo com que o conflito apresente um saldo positivo ao longo da transformação.”<sup>10</sup> Para reduzir os custos da resolução dos conflitos, é preciso criar procedimentos que favoreçam essa redução, ou seja, “modificar o sistema de resolução de conflitos” e “criar uma estrutura que permita a resolução dos conflitos a custos reduzidos.”<sup>11</sup>

Uma gestão adequada dos conflitos proporciona soluções criativas. O Design de Sistema de Diálogos e de Disputas pode ser uma forma efetiva de transformar o momento de crise e de construir um caminho criativo para lidar com os conflitos no *novo mundo*, já que, “invariavelmente, o conflito traz mudanças, estimulando inovações.”<sup>12</sup> Diante disso, fica a pergunta: “Se os conflitos são inevitáveis, o que se pode fazer para os resolver satisfatoriamente?”<sup>13</sup>.

### 3 Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas (DSDD)

O propósito desse tópico é construir as bases que fundamentarão a resposta ao problema proposto. Serão analisados dois eixos de design de sistemas: de diálogos e de disputas.

<sup>7</sup> CASTRO, Maíra Lopes de. Porque falar de mediação de conflitos em tempos de Covid-19? *IDBFAM*, 17 abr. 2020. Disponível em: <http://www.ibdfam.org.br/artigos/1419/Porque+falar+de+media%C3%A7%C3%A3o+de+conflitos+em+tempos+de+Covid-19%3F>. Acesso em: 31 mar. 2022.

<sup>8</sup> MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Prevenindo conflitos sociais violentos em tempos de pandemia: garantia da renda, manutenção da saúde mental e comunicação efetiva. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 22, abr. 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10091/1/BAPI\\_N22\\_COVID%2019\\_Artigo%203.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10091/1/BAPI_N22_COVID%2019_Artigo%203.pdf). Acesso em: 6 jun. 2022.

<sup>9</sup> REYES JUNIOR, Edgar; DIAS, Fagner de Oliveira; COSTA, Caroline Cordova Bicudo da; SAAB, Flavio; TORLIG, Eloisa Gonçalves da Silva. Conflito entre economia e saúde? O caso da COVID-19 no Brasil. *RGO: Revista Gestão Organizacional*, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 378-389, jan./abr. 2021. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/5486>. Acesso em: 06 jun. 2022.

<sup>10</sup> FIORELLI, José Osmir; FIORELLI, Maria Rosa; MALHADAS JUNIOR, Marcos Julio Olivé. *Psicologia aplicada ao direito*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 34.

<sup>11</sup> URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 20.

<sup>12</sup> SPENGLER, Fabiana Marion. O conflito, o monopólio estatal de seu tratamento e as novas possibilidades: a importância dos remédios ou remédios sem importância? In: SPENGLER, Fabiana Marion; LUCAS, Douglas Cesar (org.). *Conflito, jurisdição e direito humanos: (des)apontamentos sobre um novo cenário social*. Ijuí: Unijuí, 2008. p. 30.

<sup>13</sup> URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 18.



Primeiramente, é preciso esclarecer que se utiliza a palavra *design* neste artigo no mesmo sentido sugerido por Rogers *et al.*<sup>14</sup>, a saber: “design significa a criação intencional de um sistema ou processo para alcançar algum objetivo ou conjunto de metas.” Destaca-se que esses sistemas serão observados com base nos planos da prevenção, da gestão e da resolução dos conflitos.<sup>15</sup> O objetivo ou as metas referem-se, especificamente, ao design de sistemas para possíveis situações de conflito ou para aquelas em que o conflito já é existente e conhecido.

O primeiro sistema a analisar é o sistema de diálogos, uma vez que “a comunicação, portadora das mensagens de mudança, desperta, contribui para manter, aumentar, reduzir ou gerenciar conflitos.”

Os fluxos procedimentais baseados em fluxos conscientes de comunicação favorecem a construção de um “poder com o outro”, e não de um “poder sobre o outro”. Esse conceito é desenvolvido pela Comunicação Não Violenta (CNV) e adverte que, “com o poder sobre os outros, obtemos resultados a partir da submissão das pessoas. [...]. O poder com permite que as pessoas ajam de bom grado por perceberem que contribuirão para o bem-estar de todos.”<sup>16</sup> [grifo no original]. Essa percepção deve ser considerada, pois “um fator de grande importância no desencadeamento e no desenvolvimento de conflitos é o poder.”<sup>17</sup>

A promoção de diálogos institucionais e fluxos que beneficiem o trânsito de informações reduz a ocorrência de conflitos, tendo em vista que “as falhas e as distorções da comunicação estão na raiz da maioria dos conflitos. *A comunicação acontece nas interações e tem grande influência na intensificação, na redução e na prevenção do conflito.*”<sup>18</sup> [grifo no original].

É preciso que seja oportunizada a todos os envolvidos no processo de gestão pública uma “alfabetização comunicacional”<sup>19</sup>. Muszkat<sup>20</sup> entende por “analfabetismo comunicacional” a dificuldade que algumas pessoas têm de resolver seus conflitos por meio do diálogo.” Por isso, afirma-se a importância de construir sistemas de diálogos como forma de estimular a construção de uma cultura do diálogo, em um processo educativo e preventivo para o tratamento dos conflitos.

O sistema de diálogos é promissor e sustentável, assim que “transformar cultura, gerar novas mentalidades e estimular novas formas de comunicação entre as pessoas pode não ser tarefa fácil, mas sem dúvida é promissora.”<sup>21</sup>. Um sistema de diálogos atende aos planos da prevenção e da gestão e deve ser construído com o apoio de um expert, alguém com capacitação para realizar todo o caminho da construção de sistemas, um “desenhador de processos”<sup>22</sup> ou um “designer”<sup>23</sup>.

A figura do designer será utilizada neste trabalho como a de um profissional que atua no design ou no desenho de sistemas de diálogos e de disputas: no primeiro, com uma perspectiva preventiva; no segundo, com uma perspectiva resolutiva (*post-conflict*). Porém, ambos serão vistos sob a perspectiva da gestão, ou seja, do melhoramento ou aprimoramento dos fluxos de gestão de conflito.

<sup>14</sup> ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 4. Tradução nossa: “By design we mean the intentional creation of a system or a process to achieve some end or set of goals.”

<sup>15</sup> Inspiração retirada do prefácio escrito por Maria da Conceição Oliveira quando se refere ao “Plano e prevenção, gestão e resolução de conflitos”. URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 14.

<sup>16</sup> ROSENBERG, Marshall. *A linguagem da paz em um mundo de conflitos*. São Paulo: Palas Athena, 2019. p. 67-68.

<sup>17</sup> FIORELLI, José Osmir; FIORELLI, Maria Rosa; MALHADAS JUNIOR, Marcos Julio Olivé. *Psicologia aplicada ao direito*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 31.

<sup>18</sup> MALDONADO, Maria Tereza. *O bom conflito*. São Paulo: Integrare Editora, 2008. p. 114-115.

<sup>19</sup> MUSZKAT, Malvina Ester. *Guia prático de mediação de conflitos em famílias e organizações*. 3. ed. São Paulo: Summus, 2008. p. 25.

<sup>20</sup> MUSZKAT, Malvina Ester. *Guia prático de mediação de conflitos em famílias e organizações*. 3. ed. São Paulo: Summus, 2008. p. 25.

<sup>21</sup> MUSZKAT, Malvina Ester. *Guia prático de mediação de conflitos em famílias e organizações*. 3. ed. São Paulo: Summus, 2008. p. 43.

<sup>22</sup> MUSZKAT, Malvina Ester. *Guia prático de mediação de conflitos em famílias e organizações*. 3. ed. São Paulo: Summus, 2008. p. 91.

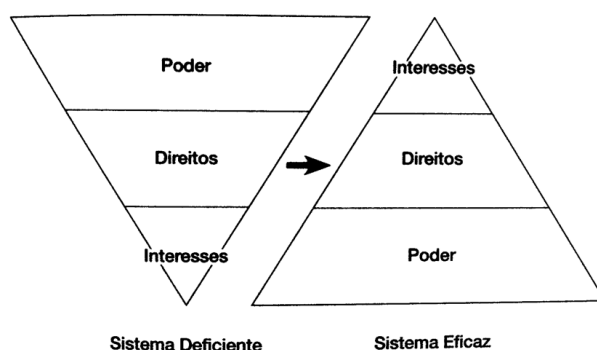
<sup>23</sup> ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 359.

Dentre as habilidades de um designer destacadas por Rogers *et al.*<sup>24</sup>, estão: escuta ativa, entrevistas eficazes, planejamento de reuniões e configuração da agenda, criatividade, execução de grupos focais e facilitação. Os autores, ainda, destacam o papel fundamental da preparação e da análise estratégica, fatores que aumentarão a eficácia na atuação do designer não apenas nas etapas do processo de desenho do sistema, mas também no uso das habilidades acima referidas.<sup>25</sup>

Além de a figura do designer ser comum aos dois sistemas, os estágios também podem ser os mesmos, pois o que muda é o conteúdo de cada um. Utilizam-se, neste artigo, os estágios apontados por Rogers *et al.*<sup>26</sup>: ter a iniciativa para o design, avaliar ou diagnosticar a situação atual, criar sistemas e processos, e implementar o projeto, incluindo avaliação e modificação do processo ou sistema. Estágios que também são indicados na obra de Faleck<sup>27</sup>: iniciativa, diagnóstico, pré-desenho do sistema, implementação e avaliação.

Importante salientar que um sistema eficaz de resolução dos conflitos parte dos interesses, conforme a Figura 1.

**Figura 1** – Evolução de um sistema deficiente de resolução de conflitos para um sistema eficaz



Fonte: URY *et al.*<sup>28</sup>

Ainda na fase de diagnóstico, a identificação dos interesses é parte estratégica de um sistema eficiente, ou seja, identificar quem são as partes interessadas (*stakeholders*) e quais os seus interesses. Nesse sentido, para criar um sistema eficiente, é preciso privilegiar os interesses, pois, nesse campo, é possível conciliá-los. Se partirmos, unicamente, do elemento direito, o que se faz é determinar quem tem razão. Já se a opção for a resolução do conflito com base em poder, o foco é determinar quem é o mais poderoso<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 359. Tradução nossa: “These component skills include active listening, effective interviewing, meeting planning and agenda setting, creativity, running focus group, and facilitation.”

<sup>25</sup> ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 379. Tradução nossa: “Preparation and strategic analysis increase your effectiveness not only in the design steps discussed throughout the remainder of this book, but also in your use of skills such as listening, planning meetings, facilitation and being creative.”

<sup>26</sup> ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 16. Tradução nossa: “1. taking design initiative, 2. assessing or diagnosing the current situation, 3. creating systems and process, and 4. implementing the design, including evaluation and process or system modification.”

<sup>27</sup> FALECK, Diego. *Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

<sup>28</sup> URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 53.

<sup>29</sup> URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 37.

Por isso, quando existe um conflito no contexto organizacional, é preciso criar estratégias eficazes que considerem quatro critérios: “custos decorrentes do conflito, satisfação com os resultados, efeito na relação, recorrência e a relação entre os quatro critérios.”<sup>30</sup>

Um alerta importante: “nem todos os conflitos podem ser — ou devem ser — resolvidos por conciliação de interesses. Os procedimentos baseados nos direitos ou no poder obtêm, às vezes, resultados que uma abordagem orientada para os interesses não consegue atingir.”<sup>31</sup>

Deve-se perceber, na figura 1, que um sistema eficaz inicia com a perspectiva da conciliação de interesses, pois a maioria dos conflitos é resolvida assim. Poucos o são pela determinação de direitos, e pouquíssimos com a determinação de poder.<sup>32</sup>

A adequação do meio de resolução dos conflitos é tema cada vez mais debatido no ambiente jurídico, pois o Brasil vive o momento da implementação de um sistema de justiça multiportas. Isso demonstra a preocupação em adequar o meio ao conflito específico e, principalmente, às pessoas (físicas ou jurídicas) envolvidas em determinado conflito, ou seja, “o método deve se adaptar à disputa.”<sup>33</sup>

O Brasil tem exemplos importantes no uso do design de sistema de disputas. O primeiro deles é o da TAM, em 2007, com a implantação da Câmara de Indenização 3054<sup>34</sup>; depois, o caso do rompimento da barragem do Fundão em Mariana (MG), em 2015<sup>35</sup>.

Esses exemplos servem para comprovar na prática a efetividade e a pertinência de se construírem sistemas para o tratamento adequado de grandes conflitos. A construção de sistemas que valorizem o diálogo e a autocomposição deve ser valorizada pela Administração Pública como estratégia de gestão.

## 4 Possibilidade de autocomposição na administração pública

Todo o cenário apresentado pode igualmente desenvolver-se dentro da Administração Pública, observadas, evidentemente, suas peculiaridades.

O primeiro olhar sobre a possibilidade de adoção de métodos autocompositivos em relação à Administração Pública decerto deve advir de fundamentos constitucionais. Nesse sentido, Souza<sup>36</sup> elenca os três grandes fundamentos jurídicos constitucionais para adoção dessa metodologia:

- a) **o princípio do acesso à justiça** (art. 5º, XXXV, da Const. Federal), que exige a disponibilização de métodos adequados (sob os aspectos temporal, econômico e de resultados) de resolução de conflitos, não se subsumindo a uma simples garantia de acesso formal ao sistema judicial — princípio do qual decorre o também positivado princípio da razoabilidade na duração do processo administrativo e judicial (art. 5º, LXXIV); b) **o princípio da eficiência** (art. 37, caput), que demanda sejam os conflitos

<sup>30</sup> URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 43-45.

<sup>31</sup> URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 52.

<sup>32</sup> URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 52.

<sup>33</sup> GABBAY, Daniela; FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. *Meios alternativos de solução de conflitos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 11.

<sup>34</sup> FALECK, Diego. Introdução ao Design de Sistemas de Disputas: Câmara de Indenização 3054. *Revista Brasileira de Arbitragem*, v. 6, n. 23, p. 7-32, jul./set. 2009.

<sup>35</sup> FALECK, Diego. Desenho de Sistemas de Disputas e o Rompimento das Barragens de Fundão e Santarém: Programa de Indenização Mediada (PIM). *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, ano 1, n. 2, p. 13-15, nov. 2017. Disponível em: [http://escolasuperior.mg.def.br/wp-content/uploads/2017/02/dpmsg\\_revista-n-2-site\\_esdep.pdf](http://escolasuperior.mg.def.br/wp-content/uploads/2017/02/dpmsg_revista-n-2-site_esdep.pdf). Acesso em: 31 mar. 2022.

<sup>36</sup> SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação de conflitos envolvendo entes públicos. In: SOUZA, Luciane Moessa de. *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 300-316. p. 301.

resolvidos da forma que apresente a melhor relação entre custo e benefício, ou seja, menores custos, menos tempo, menos desgaste para a relação entre as partes e melhores resultados para ambas; c) o **princípio democrático**, fundamento de nossa ordem constitucional (art. 1º), que decorre de o Estado não ser um fim em si mesmo e reclama portanto que, quando o Poder Público se veja envolvido em conflitos com particulares, ele se disponha, em primeiro lugar, a dialogar com estes para encontrar uma solução adequada para o problema. [grifo nosso].

Parece indissociável da ideia de eficiência, democracia e acesso à justiça, a adoção de métodos autocompositivos para gestão de conflitos na esfera da Administração Pública. Adotando a concepção de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa, cabe à Administração Pública propiciar meios para o administrado ter seus interesses e necessidades atendidos, potencializando resultados e dirimindo custos (financeiros e emocionais).

Por óbvio, existem obstáculos e limites a serem observados quando da resolução consensual de conflitos envolvendo a Administração Pública. Destacam-se a indisponibilidade dos interesses públicos, a publicidade dos atos da Administração e a própria legalidade enquanto corolário a ser seguido por todo ente público<sup>37</sup>.

Em sede de desconstrução, analisar-se-á, de forma diretiva, a questão da indisponibilidade do interesse público. Com base nesse princípio, o administrador não pode abrir mão do interesse público, devendo atuar em prol do atendimento das necessidades da coletividade. Serve, assim, o princípio como um limitador da atuação administrativa, uma vez que o interesse público não se encontra à livre disposição do gestor público<sup>38</sup>.

No olhar de Schirato e Palma<sup>39</sup>, a autocomposição na Administração Pública não importa em nenhuma forma de disposição do interesse público; ao contrário, esses atos bilaterais de autocomposição dedicam-se à mesma finalidade que os atos unilaterais praticados pela Administração, sendo em regra mais eficientes e menos sujeitos a descumprimentos pelo administrado. De fato, a maior adesão e comprometimento, e o resultado são características de processos autocompositivos, decorrentes, sobretudo, da construção conjunta e participação colaborativa na tomada de decisões. De outro lado, a indisponibilidade do interesse público está intrinsecamente vinculada ao Princípio da Legalidade, uma vez que o administrador público somente poderá atuar em conformidade com a lei, sendo vedada a prática de condutas que não estejam amparadas por previsão legal<sup>40</sup>.

Quanto à observância da legalidade, a Lei n. 13.140/2015<sup>41</sup>, conhecida como Lei da Mediação, parece ter colocado um ponto final no debate acerca da possibilidade de autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Isso porque dedica o capítulo II inteiramente ao regramento da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. Ademais, a própria Lei de Mediação faculta, em seu artigo 32, a possibilidade de a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública.

Tais câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos têm por competência dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública; 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; e promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

<sup>37</sup> SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de conflitos: da teoria à prática*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

<sup>38</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

<sup>39</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e legalidade: vinculação da atividade administrativa consensual ao direito. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 24, dez./fev. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=485>. Acesso em: 31 mar. 2022.

<sup>40</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

<sup>41</sup> 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em: 31 mar. 2022.



A legislação foi ainda mais específica quando tratou de controvérsias jurídicas que envolvem a Administração Pública federal direta, suas autarquias e fundações, possibilitando que essas conflitivas sejam objeto de transação por adesão (artigo 35, Lei n. 13.140/2015). Isso, *per se*, representa uma excelente oportunidade para dar vazão a parte do contencioso reprimido, que envolve grandes litigantes, como o INSS e a Caixa Econômica Federal.<sup>42</sup>

Outro limite que merece atenção refere-se ao embate entre publicidade dos atos da Administração e confidencialidade inerente às práticas autocompositivas (negociação, mediação, conciliação). A esse respeito, segue-se o posicionamento doutrinário que entende pela prevalência da publicidade frente à confidencialidade, considerando-se tratar-se de princípio constitucional inerente à atuação da Administração Pública.

Superados, portanto, os obstáculos para implementação da autocomposição na Administração Pública, avança-se para um segundo nível de análise, que compreende o desenho de modelos de sistemas e diálogos para resolução de conflitos complexos, tais como os decorrentes do cenário de crise sanitária.

Resgatando o conceito apresentado em tópico anterior, o Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas compreende a customização de um sistema próprio para abordagem de determinada conflitiva, permitindo suprir necessidades únicas do caso com eficiência, controle de gastos, menor desgaste emocional dos envolvidos e maior geração de opções.<sup>43</sup>

A adoção de desenhos próprios de resolução no âmbito da Administração Pública pauta-se igualmente no fortalecimento de diálogos institucionais, promovendo a aproximação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Afinal, não se pode olvidar que, embora independentes, devem ser harmônicos entre si, nos termos da Constituição Federal/1988.

Se trouxermos essa análise para o âmbito da saúde, o estabelecimento do diálogo institucional torna-se ainda mais relevante. Há de se considerar que, não raras vezes, a ineficiência do diálogo entre os três poderes “deságua no atendimento de demandas de saúde de forma individualizada pela via judicial em detrimento de políticas públicas já instituídas.”<sup>44</sup>

Ressalta-se importante iniciativa do Município de São Paulo, que, por meio da Lei n. 17.324/2020<sup>45</sup>, instituiu a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município. A legislação objetiva a redução da litigiosidade; o estímulo à solução adequada de controvérsias; a promoção, sempre que possível, da solução consensual dos conflitos; bem como o aprimoramento do gerenciamento do volume de demandas administrativas e judiciais (artigo 1º, Lei n. 13.324/2020). A Política de Desjudicialização proposta é coordenada pela Procuradoria Geral do Município, destacando-se, dentro de suas competências, a possibilidade de dirimir, por meios autocompositivos, os conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública Municipal Direta e Indireta; avaliar a admissibilidade de pedidos de resolução de conflitos mediante composição, no caso de controvérsia entre particular e a Administração Pública Municipal Direta e Indireta; fomentar a solução adequada de conflitos no âmbito de seus órgãos de execução; identificar e fomentar práticas que auxiliem a prevenção da litigiosidade; identificar matérias elegíveis à solução consensual de controvérsias, dentre outras.

<sup>42</sup> SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de conflitos: da teoria à prática*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

<sup>43</sup> FALECK, Diego. Um passo adiante para resolver problemas complexos: desenho de sistemas de disputas. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio G. Lopes; SILVA, Paul Eduardo Alves da. *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem*. curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

<sup>44</sup> SOUSA, Mônica Teresa Costa; CASTRO, Maira Lopes de. Desenhando modelos de sistemas de disputas para a administração pública: proposições acerca da política pública de fornecimento de medicamentos pelo viés do diálogo institucional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 3, p. 102-123, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5639>. Acesso em: 31 mar. 2022. p. 110.

<sup>45</sup> SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020. Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. *Diário Oficial Cidade de São Paulo*, ano 65, n. 53, p. 1, 19 mar. 2020.

Ainda, acerca do objeto do acordo, este poderá versar sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. Além disso, deverá observar a antiguidade do débito, a garantia da isonomia, a edição de ato regulamentar das condições e parâmetros objetivos para celebração de acordos a respeito de determinada controvérsia, a capacidade contributiva e a qualidade da garantia (artigo 3º, Lei n. 13.324/2020).

Outras vertentes da legislação que demonstram inovações no âmbito da Administração Pública e que em muito conversam com a desconstrução da indisponibilidade do interesse público como barreira para uso de práticas autocompositivas consistem na autorização de não ajuizamento de ações, no reconhecimento da procedência do pedido, na não interposição de recursos, no requerimento de extinção das ações em curso e na desistência dos recursos judiciais pendentes de julgamento pelas autoridades legitimadas no artigo 27, da Lei n. 13.324/2020.<sup>46</sup>

Iniciativas como essas pressupõem a superação da “Administração Pública do Medo”, que, nas palavras de Guimarães<sup>47</sup>, corresponde a uma “*crise da ineficiência pelo controle*: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger”. Ou seja, por medo de agir e ser penalizado por infringir barreiras constitucionais, o gestor público tem se reservado o direito de inércia, e não inovação, optando por práticas mais seguras, já consolidadas no âmbito da Administração Pública, o que representa verdadeira afronta aos interesses da coletividade.

Cabe à Administração Pública a oferta de diferentes portas de acesso à justiça, visando ao atendimento qualificado das necessidades de seus administrados, especialmente em cenários de crise e diante de conflitos complexos. Nesse sentido, destaca-se o Projeto de Lei n. 791/2020<sup>48</sup>, que visa à criação de Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19), como guardados os devidos cuidados técnico-legislativos, de oportunidade para adoção de práticas em DSDD.

## 5 O Projeto de Lei n. 791/2020 como oportunidade para a administração pública aderir ao Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas em tempos de Covid-19

Não restam dúvidas de que momentos de crise cobram por abordagens inovadoras. Os conflitos decorrentes do cenário pandêmico exigem novas ferramentas de gerenciamento, mesmo porque as existentes não parecem atender às múltiplas necessidades sociais com eficiência.

<sup>46</sup> In verbis: Lei n. 13.324/2020. Art. 27. Poderá ser autorizado o não ajuizamento de ações, o reconhecimento da procedência do pedido, a não interposição de recursos, o requerimento de extinção das ações em curso e a desistência dos recursos judiciais pendentes de julgamento: I – pelo Procurador Geral do Município, diretamente ou mediante delegação, nas demandas em que a Administração Direta, bem como as autarquias e fundações representadas judicialmente pela Procuradoria Geral do Município figurem como partes; II – pelo dirigente máximo das entidades de direito público, diretamente ou mediante delegação, nas demandas em que as autarquias e fundações não representadas judicialmente pela Procuradoria Geral do Município figurem como partes; III – pelos dirigentes máximos das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nas demandas em que essas entidades figurem como partes.

<sup>47</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*, ano 2016, n. 71, 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 31 mar. 2022.

<sup>48</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 791, de março de 2020*. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para instituir o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Projetos/PL/2020/msg95-mar%C3%A7o2020.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/PL/2020/msg95-mar%C3%A7o2020.htm). Acesso em: 31 mar. 2022.

Pensar o conflito de forma individualizada, personalizada, customizada, permite imergir nas suas camadas mais profundas, adentrando a lide sociológica, e não meramente jurídica. Esse movimento de introspecção no conflito, de pensá-lo a partir de suas próprias características, é o primeiro passo para compreendê-lo em todas as suas variáveis.

É sob essa lente de customização que se propõe a análise do Projeto de Lei n. 791/2020 e da criação do Comitê Nacional de Órgãos de Justiça, e Controle com foco na prevenção e tratamento de litígios relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19.

Os obstáculos encontrados na efetivação do direito à saúde não são novos no cenário brasileiro, sobretudo se considerarmos que, no período de 2008 a 2017, o Poder Judiciário vivenciou um aumento de, aproximadamente, 130% no número de demandas de primeira instância relativas ao direito à saúde<sup>49</sup>.

Por essa razão é importante que o primeiro olhar da análise do Comitê seja sobre a sua composição e a necessidade do diálogo institucional como forma de garantir a geração de medidas de resolução e prevenção efetivas. Assim, nos termos do artigo 7º, do Projeto de Lei n. 791/2020, compõem o Comitê: o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, a Procuradoria-Geral da República, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, a Advocacia-Geral da União, a Controladoria-Geral da União e a Defensoria Pública da União.

A composição híbrida do Comitê foi ressaltada no discurso de coletiva com os chefes dos poderes, datado de 18 de março de 2019, pelo ministro Dias Toffoli<sup>50</sup>, que pontuou como missão: “promover a interlocução institucional entre os órgãos de justiça e controle, no âmbito federal, para prevenir ou solucionar litígios relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus”.

Considerando que as soluções geradas pelo Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle inevitavelmente terão reflexos no âmbito de todas as esferas de poder, a promoção dessa interlocução institucional é requisito essencial para alcance de soluções eficazes, em especial na área da saúde, posto que não basta o Poder Judiciário conceder liminares e sentenças condenatórias se faltam meios para que o Poder Executivo efetive as medidas, e vice-versa.

No que pese o Comitê, aparentemente, ter contemplado o requisito de interlocução entre instituições, cumpre ressaltar a existência de manifestações contrárias, tais como a do Ministério Público Federal, da Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU), da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON), da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) e da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), que defendem a inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 791/2020.

Dentre as razões apresentadas em nota pública publicada em 23 de março de 2020 pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)<sup>51</sup>, destacam-se a violação dos princípios do promotor natural e do juiz natural, bem como a inobservância da separação entre controle externo e gestão de contratos a cargo do Poder Executivo, o que atentaria contra a harmonia e independência entre os poderes. De igual maneira, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão entende que o Projeto de Lei “institui uma série

<sup>49</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/95da70941b7cd226f9835d56017d08f4.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

<sup>50</sup> COLETIVA com os Chefes dos Poderes: Brasília, 18 de março de 2019. [Dias Toffoli, discurso]. *Migalhas*, mar. 2020. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/AAEE5397D9BA48\\_discursoftoffoli.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/AAEE5397D9BA48_discursoftoffoli.pdf). Acesso em: 31 mar. 2022.

<sup>51</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020*. Disponível em: <https://anpr.org.br/impressao/noticias/23922-nota-publica-sobre-o-projeto-de-lei-791-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022.

de medidas que afetam as competências do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos Nacionais do Judiciário e do Ministério Público”.<sup>52</sup>

Sendo a constitucionalidade um requisito de primeira importância para validação de qualquer design de sistemas de diálogos e disputas que se pretenda estabelecer, deter-se-á atenção para alguns importantes argumentos que apontam para inconstitucionalidade do projeto.

O Ministério Público Federal pontua que a inconstitucionalidade do PL decorre da violação da:

(i) **separação de poderes**, na medida em que representantes de todos eles estão juntos, confusamente, para tarefas comuns, com prejuízo das competências específicas de cada qual; (ii) *inafastabilidade de jurisdição*, uma vez que torna a composição extrajudicial quase que imperativa; (iii) **juiz natural e devido processo legal**, pois atribui a um órgão administrativo, de composição mista, a função de resolver um conflito de interesses sem observância do processo e procedimento próprios; (iv) **independência e autonomia funcional dos membros do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública**, que estarão completamente imobilizados pelo novo órgão e pela configuração imprimida ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, que passam a controlar a atividade-fim; (v) **conformação constitucional do CNJ e do CNMP**; (vi) **proibição de existência de juízo ou tribunal de exceção** [grifo nosso]<sup>53</sup>.

O argumento refere-se, sobretudo, ao fato de o Comitê limitar a atuação do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União enquanto não esgotadas as tentativas conciliatórias perante as comissões de autocomposição, instituindo quase que um novo requisito de admissibilidade de ações judiciais, não previsto na legislação processual pátria.

Noutro ponto, o Projeto apresenta outro ponto polêmico, no que concerne à supressão de competência dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais Regionais Federais, institucionalizando um “conhecimento *per saltum* dos pedidos de suspensão de decisão judicial que, supostamente, possa acarretar grave dano à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”, nos termos da redação proposta para o artigo 7º-H da Lei n.º 13.979/2020<sup>54</sup>:

Art. 7º-H Para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, a pessoa jurídica de direito público interessada ou o Ministério Público poderão **requerer diretamente ao Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior ao qual couber o conhecimento dos respectivos recursos excepcionais**, a suspensão da execução de decisão judicial referente a litígios individuais ou coletivos que questionem medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (covid-19)<sup>55</sup> [grifo nosso].

Propõe também a instituição de um novo procedimento de compras de bens e serviços à Administração Pública, em que o Advogado-Geral da União poderá submeter processos de contratação relacionados ao combate da Covid-10 à chancela do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União; e de Ministro de Tribunal de Contas da União designado pelo seu Presidente (Art. 7º-I, Projeto de Lei n. 791/2020).

Após as devidas chancelas, o processo de contratação será submetido à homologação do Presidente do Supremo Tribunal Federal, ouvido previamente o Procurador-Geral da República. Não havendo homologação, a contratação é imediatamente suspensa. (Art. 7º-I, §1º e §2º, Projeto de Lei n. 791/2020).

<sup>52</sup> MACEDO, Fausto. ‘Devastação constitucional’: diz Procuradoria sobre projeto de Bolsonaro para evitar judicialização do coronavírus. *Estadão, Blog do Fausto Macedo*, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/devastacao-constitucional-diz-procuradoria-sobre-projeto-de-bolsonaro-para-evitar-judicializacao-do-coronavirus/>. Acesso em: 31 mar. 2022.

<sup>53</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020*. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/23922-nota-publica-sobre-o-projeto-de-lei-791-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022. p. 8.

<sup>54</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020*. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/23922-nota-publica-sobre-o-projeto-de-lei-791-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022. p. 4.

<sup>55</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020*. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/23922-nota-publica-sobre-o-projeto-de-lei-791-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022. p. 4.



Por fim, o projeto prevê uma prévia impunidade aos agentes públicos que participaram da contratação, quando aduz no §3º, do Projeto de Lei n. 791/2020 que “os agentes públicos que participarem da contratação somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente nos casos de dolo ou fraude intencional, consciente e evidente”.

Diante das já conhecidas notícias de fraude envolvendo compras superfaturadas de itens de saúde, como máscaras<sup>56</sup>, testes de covid-19<sup>57</sup>, e outros, preocupa a autorização de um processo de compra que não possui mecanismos de fiscalização ordinária, próprios dos processos licitatórios e contratos da Administração Pública (*vide* Lei 8.666/93, alterada pela Lei 14.133/2021).

Por fim, no que concerne à constitucionalidade do Projeto de Lei, o artigo 7º-J atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público o poder de estabelecer diretrizes para a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19), as quais terão caráter nacional e vinculante para todos os seus membros ou órgãos, o que afronta novamente a tripartição dos poderes, e suas correspondentes competências.

Frente aos fortes indícios de inconstitucionalidade do Projeto de Lei, aproveitar-se-á a oportunidade apenas para ressaltar o que de procedimental poderia ser utilizado como terreno fértil para desenvolvimento de um novo olhar no que tange ao modo de resolução de conflitos pela Administração Pública.

Assim, avança-se para a análise das competências atribuídas ao Comitê, dentre as quais, enfatizam-se: a promoção da interlocução institucional entre os órgãos de justiça e controle, no âmbito federal, para prevenir ou terminar os litígios, inclusive os judiciais, relativos ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19); a deliberação sobre os pedidos de autocomposição de conflitos que envolvam os órgãos federais de justiça e controle, previamente à adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais por parte desses órgãos; e a instituição de comissões com vistas à autocomposição dos litígios (artigo 7º-A, Projeto de Lei n. 791/2020).

As comissões de autocomposição serão compostas por representantes dos órgãos envolvidos no litígio, mediante designação pelos membros do Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle, com poderes plenos para firmar acordos, podendo ser convidados agentes de outros órgãos ou entidades e especialistas na matéria questionada para auxiliar as tomadas de decisões das comissões (§3º, §4º, artigo 7º-A, Projeto de Lei n. 791/2020).

Novamente, nota-se a preocupação com a interlocução entre os mais diversos órgãos, facultando-se, inclusive, que sejam convidados especialistas na matéria cerne da demanda, no âmbito das comissões de autocomposição. A interdisciplinaridade apresenta-se como trunfo da gestão de conflitos colaborativa.

A preferência pela adoção de métodos autocompositivos fica evidenciada pelo §1º, artigo 7º, do Projeto de Lei n. 791/2020, ao determinar que o processamento de medidas judiciais ou extrajudiciais por parte dos órgãos federais de justiça e controle terá como requisito a prévia tentativa de autocomposição.

O cuidado que deve ser tido quanto ao estímulo à autocomposição é que não se destine a ela o lugar de obrigatoriedade, ou mesmo de inafastabilidade do Poder Judiciário e de outras vias de acesso à justiça, tal qual faz o Projeto de Lei. A voluntariedade e autonomia privada é requisito fundante dos métodos autocompositivos, devendo ser observada em todas as suas etapas.

As comissões de autocomposição apresentam-se, portanto, como terreno fértil para a adoção de design de sistemas de diálogos e de disputas. Baseando-se no diálogo institucional e na atenção à interdisciplina-

<sup>56</sup> PF mira superfaturamento na compra de 320 mil máscaras cirúrgicas. *Exame*, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/pf-mira-superfaturamento-na-compra-de-320-mil-mascaras-cirurgicas/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

<sup>57</sup> ABDALA, Vitor. Polícia Federal combate fraudes na compra de testes de Covid-19 no Rio. *Agência Brasil*, 14 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-12/policia-federal-combate-fraudes-na-compra-de-testes-de-covid-19-no-rio>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ridade, com abertura de espaços a terceiros em suas especialidades, possibilitam um olhar mais específico sobre a conflitiva.

No entanto, para que de fato se faça uso do Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas, precisam ser desenvolvidos os estágios já apontados anteriormente por Rogers *et al.*<sup>58</sup>, quais sejam: “ter a iniciativa para o design, avaliar ou diagnosticar a situação atual, criar sistemas e processos, e implementar o projeto, incluindo avaliação e modificação do processo ou sistema”.

Nesse sentido, à Administração Pública e, de forma mais especial, ao Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle, compete o desenho de modelos próprios para cada demanda que lhes for direcionada. Isso porque, se forem tomados por base os dados do Conselho Nacional de Justiça<sup>59</sup>, se verá que, dentre os assuntos mais demandados em primeira instância quanto à saúde, há demandas relativas desde a plano de saúde e seguros até tratamento médico-hospitalar, e fornecimento de medicamentos, subdividindo-se, ainda, em saúde pública e saúde privada.

Projetando-se essas demandas em um contexto de crise sanitária, é possível enumerar uma série de conflitivas prováveis de ocorrerem, tais como: solicitação de leitos para internação, fornecimento de medicamentos, demandas referentes a plano de saúde, acesso à testagem da COVID-19, violações ao direito à informação, erro médico, insuficiência de materiais nos hospitais e demais unidades básicas de saúde. Isso sem mencionar demandas derivadas, como as indenizatórias, as vinculadas ao direito a um funeral digno, à liberação de corpos no Instituto Médico Legal (IML), dentre outras.

O Comitê, portanto, não pode tão somente propor modelos preestabelecidos de resolução. Para obtenção de resultados eficazes, é de extrema relevância que se estabeleça uma dinâmica de comunicação entre as partes envolvidas e que, em seguida, ocorram as fases de avaliação e diagnóstico do conflito, para, assim, propor-se um modelo de resolução. Este deverá ser constantemente avaliado e adaptado no decorrer de sua implementação, possibilitando o alcance dos interesses dos envolvidos. Além disso, um DSDD eficaz deve, também, considerar os espaços de competência de cada ente e observar a melhor técnica legislativa e constitucional a fim de favorecer um diálogo eficaz, produtivo, construtivo e legal entre os órgãos.

## 6 Considerações finais

No decorrer do presente artigo, buscou-se verificar como o Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas (DSDD) pode servir de ferramenta para tornar mais efetivo o gerenciamento dos conflitos pela Administração Pública, sobretudo quanto ao gerenciamento das demandas decorrentes da COVID-19. Para tanto, primeiramente, abordaram-se os efeitos e potencialidades dos momentos de crise, destacando-se que os conflitos devem também ser vistos como oportunidades para ressignificação de contextos e aprimoramento das relações.

Em seguida, apresentou-se a metodologia do Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas enquanto conjunto de técnicas e processos pensados de forma personalizada para atender aos interesses dos envolvidos na conflitiva. Passou-se, então, a discorrer sobre a possibilidade de adoção desses modelos no âmbito da Administração Pública, onde se conclui pela viabilidade, tendo em vista todo o arcabouço legislativo que subsidia os métodos autocompositivos e heterocompositivos de resolução de conflitos, o que representa o

<sup>58</sup> ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 16. Tradução nossa: “1. taking design initiative, 2. assessing or diagnosing the current situation, 3. creating systems and process, and 4. implementing the design, including evaluation and process or system modification.”

<sup>59</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/95da70941b7cd226f9835d56017d08f4.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

atendimento ao princípio da legalidade e, especialmente, ao “interesse social” e à prática da boa administração pública.

Por fim, analisou-se o Projeto de Lei n. 791/2020 como um exemplo de oportunidade para a Administração Pública aderir ao Design de Sistema de Diálogos e de Disputas em tempos de Covid-19. Entende-se que a criação de um Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle com foco na prevenção e tratamento de litígios relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19 pode representar uma oportunidade para que se passe a personalizar a resolução dos conflitos no âmbito da Administração Pública, pensando em modelos de gestão que melhor atendam às características de cada conflitiva.

Nesse ponto, cumpre, ainda, reforçar, conforme feito anteriormente, que a implementação do Projeto de Lei n. 791/2020, inevitavelmente, passa pela análise de sua constitucionalidade, o que não foi alvo do presente artigo, mas que, sem dúvidas, carece de uma análise atenta e minuciosa.

Feita essa recapitulação da linha de construção do artigo, passa-se às efetivas considerações finais. Destaca-se que o Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas, enquanto conjunto de procedimentos voltados à gestão de conflitos, tem a potencialidade de atender aos reclamantes constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência próprios da Administração Pública.

Em um primeiro nível, porque o olhar será voltado para o modo como a comunicação está estruturada dentro da própria Administração Pública, bem como entre esta e seus administrados. Isso possibilita melhor compreensão das demandas e fluxos internos, conseqüentemente, aumentando a celeridade da resolução e diminuindo os custos para sua efetivação.

Além disso, a estruturação de modelos personalizados de resolução possibilita um melhor aproveitamento dos recursos públicos. Mais ainda, pode satisfazer melhor aos interesses e necessidades das partes, promovendo efetiva pacificação social.

Por fim, acredita-se que a adoção desse novo olhar sobre o papel da Administração Pública enquanto gestor de conflitos e, mais especificamente, a adoção de modelos personalizados para tratamento de litígios não devam ocorrer somente em cenários de crise, mas estender-se como condição *sine qua non* à atuação da Administração Pública, inclusive fortalecendo a prevenção de litígios.

## Referências

ABDALA, Vitor. Polícia Federal combate fraudes na compra de testes de Covid-19 no Rio. *Agência Brasil*, 14 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-12/policia-federal-combate-fraudes-na-compra-de-testes-de-covid-19-no-rio>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BASTOS, Ísis Boll de Araujo. Conflito: teoria geral e os meios adequados de intervenção e transformação. *Revista da Federação Nacional de Mediação de Conflitos*, Lisboa, ed. 1, p. 35-46, jun. 2018. Disponível em: [https://issuu.com/fmc2018/docs/1.\\_\\_edi\\_\\_o\\_revista\\_fmc\\_final](https://issuu.com/fmc2018/docs/1.__edi__o_revista_fmc_final). Acesso em: 31 mar. 2022.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 791, de março de 2020*. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para instituir o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decor-

rente da Covid-19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Projetos/PL/2020/msg95-mar%C3%A7o2020.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/PL/2020/msg95-mar%C3%A7o2020.htm). Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020*. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020*. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/23922-nota-publica-sobre-o-projeto-de-lei-791-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

CASTRO, Máira Lopes de. Porque falar de mediação de conflitos em tempos de Covid-19? *IDBFAM*, 17 abr. 2020. Disponível em: <http://www.ibdfam.org.br/artigos/1419/Porque+falar+de+media%C3%A7%C3%A3o+de+conflitos+em+tempos+de+Covid-19%3F>. Acesso em: 31 mar. 2022.

COLETIVA com os Chefes dos Poderes: Brasília, 18 de março de 2019. [Dias Toffoli, discurso]. *Migalhas*, mar. 2020. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/AAEE5397D9BA48\\_discursotoffoli.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/AAEE5397D9BA48_discursotoffoli.pdf). Acesso em: 31 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/95da70941b7cd226f9835d56017d08f4.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T.; MARCUS, Eric C. (ed.). *The handbook of conflict resolution: theory and practice*. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2006.

FALECK, Diego. Desenho de Sistemas de Disputas e o Rompimento das Barragens de Fundão e Santa-rém: Programa de Indenização Mediada (PIM). *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, ano 1, n. 2, p. 13-15, nov. 2017. Disponível em: [http://escolasuperior.mg.def.br/wp-content/uploads/2017/02/dpmg\\_revista-n-2-site\\_esdep.pdf](http://escolasuperior.mg.def.br/wp-content/uploads/2017/02/dpmg_revista-n-2-site_esdep.pdf). Acesso em: 31 mar. 2022.

FALECK, Diego. Introdução ao Design de Sistemas de Disputas: Câmara de Indenização 3054. *Revista Brasileira de Arbitragem*, v. 6, n. 23, p. 7-32, jul./set. 2009.

FALECK, Diego. *Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FALECK, Diego. Um passo adiante para resolver problemas complexos: desenho de sistemas de disputas. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio G. Lopes; SILVA, Paul Eduardo Alves da. *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FIORELLI, José Osmir; FIORELLI, Maria Rosa; MALHADAS JUNIOR, Marcos Julio Olivé. *Psicologia aplicada ao direito*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2015.

FIORELLI, José Osmir; MALHADAS JÚNIOR, Marcos Julio Olivé; MORAES, Daniel Lopes de. *Psicologia na mediação: inovando a gestão de conflitos interpessoais e organizacionais*. São Paulo: LTr, 2004.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. 3. ed. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

GABBAY, Daniela; FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. *Meios alternativos de solução de conflitos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.



GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*, ano 2016, n. 71, 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-cri-se-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 31 mar. 2022.

HARARI, Yuval Noah. *Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MACEDO, Fausto. 'Devastação constitucional': diz Procuradoria sobre projeto de Bolsonaro para evitar judicialização do coronavírus. *Estadão, Blog do Fausto Macedo*, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/devastacao-constitucional-diz-procuradoria-sobre-projeto-de-bolsonaro-para-evitar-judicializacao-do-coronavirus/>. Acesso em: 31 mar. 2022.

MALDONADO, Maria Tereza. *O bom conflito*. São Paulo: Integrare Editora, 2008.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Prevenindo conflitos sociais violentos em tempos de pandemia: garantia da renda, manutenção da saúde mental e comunicação efetiva. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 22, abr. 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10091/1/BAPI\\_N22\\_COVID%2019\\_Artigo%203.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10091/1/BAPI_N22_COVID%2019_Artigo%203.pdf). Acesso em: 6 jun. 2022.

MUSZKAT, Malvina Ester. *Guia prático de mediação de conflitos em famílias e organizações*. 3. ed. São Paulo: Summus, 2008.

PF mira superfaturamento na compra de 320 mil máscaras cirúrgicas. *Exame*, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/pf-mira-superfaturamento-na-compra-de-320-mil-mascaras-cirurgicas/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

REYES JUNIOR, Edgar; DIAS, Fagner de Oliveira; COSTA, Caroline Cordova Bicudo da; SAAB, Flavio; TORLIG, Eloisa Gonçalves da Silva. Conflito entre economia e saúde? O caso da COVID-19 no Brasil. *RG0: Revista Gestão Organizacional*, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 378-389, jan./abr. 2021. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/5486>. Acesso em: 06 jun. 2022.

ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013.

ROSENBERG, Marshall. *A linguagem da paz em um mundo de conflitos*. São Paulo: Palas Athena, 2019.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020. Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. *Diário Oficial Cidade de São Paulo*, ano 65, n. 53, p. 1, 19 mar. 2020.

SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e legalidade: vinculação da atividade administrativa consensual ao direito. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 24, dez./fev. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=485>. Acesso em: 31 mar. 2022.

SOUSA, Mônica Teresa Costa; CASTRO, Máira Lopes de. Desenhando modelos de sistemas de disputas para a administração pública: proposições acerca da política pública de fornecimento de medicamentos pelo viés do diálogo institucional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 3, p. 102-123, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5639>. Acesso em: 31 mar. 2022.

SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação de conflitos envolvendo entes públicos. In: SOUZA, Luciane Moessa de. *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 300-316.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de conflitos: da teoria à prática*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

SPENGLER, Fabiana Marion. O conflito, o monopólio estatal de seu tratamento e as novas possibilidades: a importância dos remédios ou remédios sem importância? *In*: SPENGLER, Fabiana Marion; LUCAS, Douglas Cesar (org.). *Conflito, jurisdição e direito humanos: (des)apontamentos sobre um novo cenário social*. Ijuí: Unijuí, 2008.

URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.