



## **Políticas Públicas de Autocomposición de conflicto en la Administración Pública de Brasil.**

### **Public policies of self-composition of the conflict in the public administration of Brazil.**

**Rafael Sottili Testa<sup>1</sup>**

**Micheli Capuano Irigaray<sup>2</sup>**

#### **Resumen**

El presente artículo tiene como objetivo un estudio referente a las políticas públicas en la Administración Pública de Brasil. El problema que se pretende responder es: ¿la Administración Pública logra efectivamente hacer efectiva una política pública de resolución de conflictos dentro de su gestión? El objetivo en primer momento es una breve consideración histórica y conceptual sobre la Administración Pública, las políticas públicas, el principio de la eficiencia, y los derechos fundamentales que rigen el ordenamiento jurídico. Después del desarrollo, analiza la cuestión planteada por la legislación patria acerca de los mecanismos e instrumentos de la autocomposición ante la gestión pública en la implementación de políticas públicas. La hipótesis presentada y al final de la investigación comprobada se mostró afirmativa desde que la administración pública modifique a través de sus agentes el

---

<sup>1</sup> Doctorando en Derecho por la Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC/RS. Maestría en Gestión de Políticas Públicas – UNIVALI/SC. Especialista en Derecho Constitucional – UnC/SC. Miembro del Grupo de Investigación de Políticas Públicas en el Tratamiento de Conflictos, vinculado al Programa de Posgrado en Derecho – Maestría y Doctorado de la Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS. Profesor de Derecho de la Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Campus de Erechim/RS. Dirección de correo electrónico: [rafatesta@yahoo.com.br](mailto:rafatesta@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Doctoranda en Derecho por la Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC/RS. Maestría en Derecho por la Universidad Federal de Santa María - UFSM, integrante del Grupo de Estudios Constitucionalismo Contemporáneo, y del Comité de Gestión de la Cuenca Hidrográfica del Río Santa María, posee Especialización en Derecho Civil y Derecho Constitucional y Ambiental, por la Universidad de la Región de la Campaña - URCAMP. Abogada, Docente de la Red Pública Estadual - Curso Técnico en Contabilidad. E-mail: [capgaray@brturbo.com.br](mailto:capgaray@brturbo.com.br)



*modus operandi* en el trato de la autocomposición del conflicto envolvendo el poder público y el particular. La presente investigación fue desarrollada a través de los métodos de abordaje deductivo, de la técnica indirecta de investigación bibliográfica.

**Contraseñas:**

Administración Publica; Autocomposición del Conflicto; Política Pública.

**Resumo**

O presente artigo tem como objetivo um estudo referente às políticas públicas na Administração Pública do Brasil. O problema que se pretende responder é: a Administração Pública consegue realmente efetivar uma política pública de resolutividade de conflito dentro de sua gestão? O objetivo em primeiro momento é uma breve consideração históricas e conceituais sobre a Administração Pública, políticas públicas, princípio da eficiência, e dos direitos fundamentais que norteiam o ordenamento jurídico. Depois o desenvolvimento, analisa a questão trazida pela legislação pátria acerca dos mecanismos e instrumentos da autocomposição junto à gestão pública na implementação de políticas públicas. A hipótese apresentada e ao final da pesquisa comprovada mostrou-se afirmativa desde que a administração pública modifique através de seus agentes o *modus operandi* no trato da autocomposição do conflito envolvendo o poder público e o particular. A presente pesquisa foi desenvolvida através dos métodos de abordagem dedutivo, da técnica indireta de pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Conflito auto-composição; Política Pública.

**Abstract:**

This article aims to study public policies in the Brazilian Public Administration. The problem that is intended to answer is: does the Public Administration really manage to implement a public policy of conflict resolution within its management? The first objective is a brief historical and conceptual consideration on Public Administration, public policies, efficiency principle, and fundamental rights that guide the legal order. After the development, it analyzes the issue brought by the national legislation on the mechanisms and instruments of self-composition with public management in the implementation of public policies. The hypothesis presented and at the end of the





dificultades y perspectivas de hacer efectivo el acceso a la justicia, en la realización de los derechos y garantías fundamentales.

## 2. Desenvolvimento

Para comprender mejor la Administración Pública y el gobierno, prevalece, en el mundo occidental, tres funciones esenciales: la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa (o ejecutiva). (MELLO, 1999, p. 84).

Dentro de las prerrogativas y concepciones de la Administración Pública, los autores destacan la importancia de esta ser tratada dentro de una coyuntura de fenómenos sociales, económicos y políticos, que sitúan al país a nivel interno y externo.

Es decir, en otras palabras, partiendo del supuesto de que la Administración Pública, al menos para nosotros, está marcada por un sesgo democrático (contando, pues, con procedimientos/mecanismos facilitadores de la participación popular en el ámbito de la gestión), que cualquier política pública administrativa necesita estar conectada con su tiempo y espacio – por más virtual que sea, bajo pena de seguir figurando, tan sólo, como prerrogativas formales de los poderes institucionales. (LEAL, 2006, p. 91)<sup>3</sup>.

La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 (CRFB/88) dedicó integralmente un capítulo sobre la Administración Pública, comenzando en el *enunciado* del artículo 37, sobre los principios fundamentales que la orientan (los principios expresados en dicho artículo son de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia). (BRASIL, 2019).

La Administración Pública es la estructura organizacional del Estado, su perfeccionamiento en el último siglo ha sido enorme para que el mismo cumpla con la tarea de enfocar, en sus fundamentos, la ciudadanía, la dignidad de la persona humana y construir una sociedad justa y solidaria.

---

<sup>3</sup> Significa dizer, em outras palavras, partindo do pressuposto de que a Administração Pública, ao menos para nós, está marcada por um viés democrático (contando, pois, com procedimentos/mecanismos viabilizadores da participação popular no âmbito da gestão), que qualquer política pública administrativa precisa estar conectada com seu tempo e espaço – por mais virtual que ela seja, sob pena de continuar figurando, tão somente, como prerrogativas formais dos poderes institucionais. (LEAL, 2006, p. 91).









La implementación de políticas públicas por parte del Estado, a través de sus normativas constitucionales, pasan por la remodelación y concreción del fortalecimiento en derechos y acciones políticas que buscan resultados eficientes junto a los titulares de derechos sociales.

“[...] la Constitución pasa, por lo tanto, a ser entendida no más como mero instrumento de garantía contra el poder absoluto del Estado (como lo fue en el período liberal clásico), o como simple mecanismo de dirección política (noción predominante en el constitucionalismo social), sino como expresión máxima de los valores elegidos por la comunidad que la adopta, es decir, como materialización del contrato social de un orden democrático, caracterizadora del modelo de Estado Democrático de Derecho”. (LEAL, 2007, p. 54) <sup>8</sup>.

El acceso a la justicia de manera igualitaria sigue estando limitado por factores que abarcan diversos aspectos políticos sociales y económicos. Sólo una pequeña parte de la población "posee ese derecho social plenamente reconocido". (CARVALHO, 2001, p. 214).

Para Grynzpan (2009) “existe una oposición entre el ideal de la ciudadanía y la democratización del acceso a la justicia”. Carvalho Filho (2009, p. 31) enseña que, en las últimas décadas, se observa una valorización en los meandros nacionales de los derechos difusos y colectivos que abarcan la protección al medio ambiente, la defensa de los consumidores, pero queda la crítica sobre la efectividad de los derechos civiles, principalmente aquellos relacionados a las libertades individuales previstas en la Constitución Federal de 1988.

Así, el acceso a la justicia proviene de dispositivos sedimentados en la Constitución Federal buscando prioritariamente la igualdad entre las clases, como se puede observar, por ejemplo, con el ofrecimiento de defensores públicos<sup>9</sup> para aquellos que no pueden pagar los honorarios de abogados.

---

<sup>8</sup> “[...] a Constituição passa, por conseguinte, a ser entendida não mais como mero instrumento de garantia contra o poder absoluto do Estado (como foi no período liberal clássico), ou como simples mecanismo de direção política (noção predominante no constitucionalismo social), mas sim como expressão máxima dos valores eleitos pela comunidade que a adota, isto é, como materialização do contrato social de uma ordem democrática, caracterizadora do modelo de Estado Democrático de Direito.”. (LEAL, 2007, p. 54).

<sup>9</sup> La Constitución de la República Federativa del Brasil destaca en sus artículos: Art. 24. Corresponde a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar concurrentemente sobre: XIII - asistencia jurídica y Defensoría pública; y Art. 134. La Defensoría Pública es una institución esencial a la función









específicos, que pueden dedicar más tiempo a las actividades de facilitadores de las partes, en la búsqueda del camino para la solución amigable del conflicto.

Spengler (2017, p. 66) destaca,

Más que un medio de acceso a la justicia, fortalecedor de la participación social del ciudadano, la mediación y la conciliación son políticas públicas que vienen ganando destaque y fomento del Ministerio de Justicia, de la Secretaría de Reforma del Poder Judicial y del CNJ brasileños, una vez que queda comprobada empíricamente su eficiencia en el tratamiento de conflictos<sup>11</sup>.

El sistema jurídico brasileño envolviendo los matices procesales mundiales, innova (algunos juristas consideran tardía la innovación) en su ordenamiento normativo la Ley 13105/05 – titulada de Nuevo Código de Proceso Civil<sup>12</sup>, y la Ley 13140/15 – Ley de Mediación de Conflictos<sup>13</sup>, que traen la necesidad de una nueva sistematización de aplicación de una política público de acceso a la justicia en la autocomposición del litigio.

Creemos como prominentes las innovaciones traídas con relación a la conciliación y mediación, especialmente porque inseridas en una propuesta procesal que contempla la primacía del diálogo por soluciones consensuadas, con destaque, también, para el estímulo al contradictorio cooperativo como deber de todos los operadores del derecho, con vistas al principio de la efectividad de la justicia a la mayor satisfacción de la ciudadanía.

En efecto, como no caben conducciones meramente intuitivas de esos procedimientos y como los jueces, en Brasil, se ocupan de miles de procesos, es de

<sup>11</sup> Mais que um meio de acesso à justiça, fortalecedor da participação social do cidadão, a mediação e a conciliação são políticas públicas que vem ganhando destaque e fomento do Ministério da Justiça, da Secretaria de Reforma do Judiciário e do CNJ brasileiros, uma vez que resta comprovada empiricamente sua eficiência no tratamento de conflitos. (SSPENGLER 2017, p. 66).

<sup>12</sup> En el capítulo I (De las Normas Fundamentales del Proceso), dispone el art. 3: “No se excluirá de la apreciación jurisdiccional una amenaza o lesión a derecho. §1. El arbitraje es permitido en la forma de la ley. §2. El Estado promoverá, siempre que sea posible, la solución consensuada de los conflictos. §3. La conciliación, la mediación y otros métodos de solución consensuada de conflictos deberán ser estimulados por magistrados, abogados, defensores públicos y miembros del Ministerio Público, incluso en el curso del proceso judicial.

<sup>13</sup> La Ley 13140, Sección I, señala que la mediación debe orientarse por los principios de la imparcialidad, de la isonomía, de la oralidad, de la informalidad, de la autonomía, de la búsqueda por el consenso, de la confidencialidad, de la buena-fe. La Ley dispone sobre la mediación entre particulares como medio de solución de controversias y sobre la autocomposición de conflictos en el ámbito de la administración pública; modifica la Ley 9469, de 10 de julio de 1997, y el Decreto 70235, de 6 de marzo de 1972; y revoca el § 2 del art. 6 de la Ley 9469, de 10 de julio de 1997.





en la forma más rápida de resolver un acuerdo, dejando que el juez juzgue sólo los casos más complejos, siendo así de gran valor para la concreción de la justicia.

En un entorno donde hay grandes desigualdades sociales, es de primordial importancia que el acceso a la justicia sea igualitario permitiendo que el ejercicio de la ciudadanía sea efectivo a través de la implementación eficaz de una política pública que genere resultados eficientes.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa de Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 26 mar. 2019.

BORGES, José Souto Maior. **O contraditório no processo judicial: uma visão dialética**. São Paulo: Malheiros, 1996. P. 54.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva: 2002.

CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Traducción y Revisión: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública: Comentários por Artigo (Lei nº. 7.347, de 24/7/85)**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 31.

CNJ – Consejo Nacional de Justicia. **Resolución nº 125 del 29 de noviembre de 2010**. Disponible en: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso en 15 de mayo de 2018.

CUCARELLA GALIANA, Luis-Andrés. **El desafío de la tutela individual y colectiva de los derechos humanos en Europa**. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE). <<http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.334>> Acesso en 15 de mayo de 2018.

GHISLENI, Ana Carolina; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de conflitos a partir do Direito Fraternal**. [Recurso electrónico], Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. Disponible en: <[www.unisc.br/edunisc](http://www.unisc.br/edunisc)>. Acesso en: 15 de mayo de 2018.



GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os fundamentos da justiça conciliativa**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2007. P. 1-5.

GRYNZIPAN, Mário. **Acesso e recurso à justiça do Brasil: algumas questões**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

LEAL, Mônia Clarissa Henning. **Jurisdição Constitucional aberta**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MACHADO, Luís Fernando Pires. **Noções elementares da legística**. Série Ciência da Legislação. Volume 1 – 2ªed.rev.e atual. Brasília: Editora, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 12, São Paulo: Malheiros, 1999.

SADEK, Maria Tereza. **Acesso à justiça**. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, 2001, p.07.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão Presencial e Eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle, nos termos do Estatuto das Microempresas (Lei Complementar nº.123/2006)**. 2. ed.rev y actual. Reimpresión. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. REIS, J.R; LEAL, R.G.(org). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. 1ªed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, v.8, p.2307-2333. El texto insertado constituye una reformulación completa y ampliada).

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

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas** / Carlos Eduardo de Vasconcelos – 3ª Ed. rev., Actual y ampl. – Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2014.

WATANABE, Kazuo. **A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2007. P. 6-10.

