



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Juliana Ribeiro Goulart

**Cultura de mediação na Administração Pública:** uma abordagem para o apoio a gestantes e lactantes no serviço público

Florianópolis  
2023

Juliana Ribeiro Goulart

**Cultura de mediação na Administração Pública: uma abordagem para o apoio a gestantes e lactantes no serviço público**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito, Política e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Florianópolis

2023

Goulart, Juliana Ribeiro

Cultura de mediação na Administração Pública : uma abordagem para o apoio a gestantes e lactantes no serviço público / Juliana Ribeiro Goulart ; orientador, Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 2023.

200 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Mediação. 3. Administração Pública. 4. Gênero. 5. cultura organizacional. I. Cademartori, Luiz Henrique Urquhart .II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Juliana Ribeiro Goulart

**Cultura de mediação na Administração Pública: uma abordagem para o apoio a gestantes e lactantes no serviço público**

O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado, em 29 de novembro de 2023, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.(a) Ana Lúcia Sabadell, Dr.(a)

UFRJ

Prof.(a) Luana Renostro Heinen, Dr.(a)

UFSC

Prof. Gilson Wessler Michels, Dr.

UFSC

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Doutora em Direito.

Insira neste espaço a  
assinatura digital

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Insira neste espaço a  
assinatura digital

Prof. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2023

Dedico a tese ao meu filho Antonio, com amor.

## AGRADECIMENTOS

Esta tese foi construída em um momento muito especial da minha vida: durante a gestação do meu primeiro filho, Antonio. Sem dúvidas, a experiência de ser gestante abriu meus olhos para um novo mundo, para algo que meus olhos não conseguiam ver até que eu calçasse os sapatos apertados de uma mulher grávida. A experiência de gestação e da lactação, me mostrou, como diz Vera Iaconelli, que os temas de pesquisa nos perseguem e nos fazem sonhar e produzir.

Uma pessoa que gesta merece todo o cuidado e respeito nos ambientes em que frequenta. Do supermercado ao Poder Público. A partir da minha experiência singular, dos desafios que vivi e das questões que ainda me atravessam, percebi que nem todo mundo enxerga a gravidez e lactação da mesma forma, nem mesmo aqueles que tiveram filhos e filhas. Além dos preconceitos e estereótipos, há falta de sensibilidade. O direito constitucional à licença-maternidade incomoda muita gente. Mulheres podem se ausentar do trabalho no serviço público por 180 dias. Nos ausentamos não para tirarmos férias, mas para cuidarmos de uma pessoa recém-chegada, uma criança.

Esta tese surgiu quando voltei de minha licença-maternidade. Eu estava estudando a consensualidade na Administração Pública e precisava de um recorte. Um membro da banca de qualificação (Alexandre Morais da Rosa) me deu um exemplo de como eu poderia utilizar a cultura da mediação no âmbito interno para a experiência de uma pessoa gestante, citando os desafios que eu poderia estar vivendo. A ideia era gerar experiência interna para aplicá-la nas relações externas, no caso, nas relações atinentes às mulheres. Mas a certeza de que estava no caminho certo veio quando, antes de voltar ao trabalho, questionei uma colega de trabalho sobre como extrair leite nos primeiros dias longe do bebê. Perguntei se havia alguma sala para isso e como ela havia feito. Ela me contou que extraiu o leite no banheiro.

Quando eu retornei ao trabalho não me foi oferecida qualquer sala pelo setor de pessoal e quando comentei com algumas pessoas que amamentava e que estava apreensiva sobre o retorno, alguns me perguntaram se eu já tinha considerado dar a fórmula. Solicitei trabalho não presencial, tive um parecer favorável, mas me foi indeferido, pelas instâncias superiores, por ausência de legalidade. Felizmente, no meu local de trabalho uma pessoa estava de férias e pude extrair o leite na sala dela. A sala tinha metade da parede aberta, com vidro, mas consegui me posicionar de uma

forma discreta. Em 20 dias meu leite regulou e não precisei mais extraí-lo. Meu filho recusou o leite enquanto eu estava fora, mas conseguimos manter o aleitamento pelo menos até agora, passados um ano e três meses.

Sem prolongar-me ainda mais, desejo expressar minha profunda gratidão, principalmente ao meu marido, Diego Nunes, por seu amor e apoio em todas as etapas deste percurso de pesquisa. Ele é a pessoa em quem confio para análises críticas de minhas produções. Além disso, dividimos as alegrias e desafios da parentalidade.

Agradeço, igualmente, ao meu orientador, Professor Doutor Luiz Henrique Urquhart Cademartori, pelo tempo que compartilhamos debatendo, criticando e refinando cada conceito deste trabalho. Guardarei eternamente a lembrança de seu apoio contínuo, desde os primeiros dias da minha gestação até as complexas demandas da vida de uma mãe que trabalha e estuda.

Minha família, em especial minha mãe, Ana Goulart, merece um reconhecimento especial por seu auxílio no cuidado de meu filho durante esse período de conciliação entre trabalho, maternidade e dedicação final para esta tese. Da mesma forma agradeço à minha sogra por seu apoio nos momentos de aperto.

Agradeço também à minha atual chefia imediata, Flávia Dreher de Araújo, por ter viabilizado a realização de minhas atividades em um setor de lotação que eu já conhecia bem, o que facilitou minha reintegração após a licença-maternidade. Nossos diálogos inspiraram a elaboração deste trabalho.

Agradeço sinceramente aos professores Alexandre Morais da Rosa, José Luis Bolzan de Morais e José Sérgio da Silva Cristóvam pelas inestimáveis contribuições fornecidas durante a minha banca de qualificação. Da mesma forma, agradeço aos membros da banca de defesa prévia formada pelos professores Gilson Wessler Michels, Luana Renostro Heinen, Marcos Leite Garcia e Elizete Lanzoni pelas orientações e sugestões que enriqueceram significativamente a minha pesquisa. E aos membros da banca de defesa final da tese, Ana Lúcia Sabadell, Luana Renostro Heinen e Gilson Wessler Michels, por terem sido brilhantes e por terem feito parte de um dia inesquecível da minha trajetória acadêmica.

Agradeço às queridas amigas que deixaram minha caminhada mais leve: Jéssica Gonçalves e Gabriela Jacinto, esta última também com relação às nossas conversas sobre gênero.

Agradeço às minhas colegas de trabalho, em especial Fabiana Milen Carlin e Patrícia Budni. Agradeço a colega Juliana Alves por ter me despertado o interesse em produzir esta tese e a Amanda Gallina, por ter me incentivado na jornada da amamentação, e ter me motivado com sua experiência de ter solicitado sala de amamentação e trabalho remoto como servidora pública (apesar do indeferimento do último), que também foram inspiração para a pesquisa.

Por último, meu filho, Antonio Goulart Nunes, merece um agradecimento especial por toda a experiência que compartilhamos, algo que me transformou, me transforma diariamente e me impulsionou a me juntar à outras pessoas e vozes que se dedicam a lutar e pensar a transformação e o cuidado das relações.

Sou grata às muitas mulheres e homens que ousam criar teoria a partir do lugar da dor e da luta, que expõem corajosamente suas feridas para nos oferecer sua experiência como mestra e guia, como meio para mapear novas jornadas teóricas (Hooks, 2013, p.103).



## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a implementação de uma cultura de mediação na Administração Pública no Brasil, com destaque nas necessidades e desafios enfrentados por agentes públicas gestantes e lactantes. A pesquisa utilizou como metodologia predominantemente a revisão bibliográfica realizada mediante a consulta de material científico (artigos, dissertações e teses), interdisciplinar (direito, sociologia), na sua maioria brasileira, com o apoio do direito comparado. O trabalho também possui caráter prescritivo, na medida em que revisita categorias buscando nova interpretação do direito vigente, e propõe a criação de curso de capacitação e protocolo mínimo para os órgãos públicos lidarem com tal demanda. O resultado confirmou a hipótese de que no contexto normativo do Brasil, a mediação tem sido limitada a uma abordagem técnica, subestimando seu potencial transformador. O Poder Público tem resistido à adoção de um modelo dialógico para a resolução de conflitos, mantendo predominância em fórmulas litigiosas e transações unilaterais, que mascaram a verdadeira consensualidade. A proposta de uma cultura de mediação pode trazer vantagens qualitativas para a Administração Pública, criando ambientes de escuta e acolhimento, características essenciais de uma abordagem mediadora. Ao considerar as necessidades das agentes públicas gestantes e lactantes no ambiente de trabalho, reconhecem-se os desafios específicos dessas circunstâncias transitórias, podendo-se estabelecer medidas de apoio, dado que são experiências legítimas que demandam apoio por parte do Poder Público. A preservação da dignidade dessas mulheres não deve ser apenas uma responsabilidade individual, mas também um dever do Estado, exigindo ações concretas para promover a igualdade de gênero. Os resultados apontam a experiência interna proporcionada pela mediação pode preparar a Administração para práticas de aplicação também para a cultura externa, com o cidadão.

**Palavras-chave:** Mediação; Administração Pública; Cultura Organizacional; Gênero.

## ABSTRACT

The work aims to analyze the implementation of a culture of mediation in Brazilian Public Administration, emphasizing on the needs and challenges faced by pregnant and breastfeeding public agents. The research methodology uses bibliographical review carried out by consulting scientific literature (papers, dissertations, and theses), in a interdisciplinary way (law, sociology etc.), mostly Brazilian with the support of comparative law. The work also has a prescriptive nature, revisiting categories and seeking a new interpretation of current law, and proposes the creation of a training course and minimum protocol for public bodies to deal with such demands. The results confirmed the hypothesis that in Brazil's normative context, mediation has been limited to a technical approach, underestimating its transformative potential. The Public Power has resisted the adoption of a dialogical model for solving conflicts, maintaining a predominance of litigious formulas and unilateral transactions, masking true consensus. A mediation culture's proposal can bring qualitative advantages to Public Administration, creating listening and welcoming environments, essential characteristics of a mediation approach. Considering the needs of pregnant and breastfeeding public agents in the workplaces, the specific challenges of these transitional circumstances are recognized, and support measures can be established for them. It gives legitimacy to the experiences that require support from the Public Authorities. In due to preserving the dignity of women, it must not only an individual responsibility, but also a duty of the State, requiring concrete actions to promote gender equality. The results indicate that the internal experience provided by mediation can prepare the Public Administration for practices at external, with the citizens.

**Keywords:** Mediation; Public Administration; Organizational Culture; Gender.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>MEDIAÇÃO PARA O TRATAMENTO DOS CONFLITOS QUANDO ENVOLVIDA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....</b>	<b>21</b>
2.1	O PAPEL DA MEDIAÇÃO NA PROMOÇÃO DA CONSENSUALIDADE E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA .....	21
2.1.1	Da unilateralidade à consensualidade na Administração Pública .....	30
2.1.2	Mediação para conferir maior legitimidade democrática: o protagonismo do cidadão e renovação das relações com o Poder Público .....	33
2.2	A EVOLUÇÃO DOS MARCOS DE APLICAÇÃO DA AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	36
2.2.1	A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e a Política Pública voltada ao Poder Judiciário.....	38
2.2.2	O marco legal da mediação: a Lei nº 13.140/2015 e a adoção do termo “autocomposição” no âmbito da Administração Pública .....	40
2.2.3	O Código de Processo Civil de 2015 e o incentivo à utilização dos meios consensuais aos operadores jurídicos e ao Estado.....	46
2.2.4	A alteração promovida na LINDB pela Lei n. 13.655/18 .....	49
<b>3</b>	<b>ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>53</b>
3.1	DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	53
3.1.1	A ausência de um conceito legal de mediação para o âmbito da Administração Pública.....	54
3.1.2	Implementação de estilos de mediação na Administração Pública ....	55
3.1.3	A diferença entre a mediação e a conciliação: a importância de sua distinção.....	57
3.1.4	O objeto da mediação na Administração Pública: esfera do inegociável e os direitos indisponíveis .....	60
3.1.5	Diretrizes ou “princípios” norteadores da mediação privada: aplicabilidade na Administração Pública.....	61
3.2	SUJEITOS DA MEDIAÇÃO .....	63

3.2.1	A evolução do papel do cidadão perante o Poder Público: da submissão ao protagonismo limitado .....	65
3.2.2	Aplicação da mediação na Administração Pública para tratar conflitos entre agentes públicos .....	66
3.2.3	A predominância da escolha de mediadores na Administração Pública entre advogados públicos .....	67
3.3	MEDIAÇÃO JUDICIAL E A MEDIAÇÃO NAS CÂMARAS ADMINISTRATIVAS.....	70
3.3.1	As câmaras administrativas de solução de conflitos: criação e submissão de conflitos .....	71
3.3.2	Desafios e críticas à utilização da técnica da mediação na Administração Pública.....	71
3.3.3	Ferramentas de apoio para mediadores .....	73
4	A MEDIAÇÃO ENQUANTO FORMA DE CULTURA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	75
4.1	A MEDIAÇÃO COMO A SUPERAÇÃO DA CULTURA JURÍDICA CONTENCIOSA PATERNALISTA.....	75
4.1.1	A cultura do litígio e o juiz como centro das relações: a preferência pela decisão judicial.....	79
4.1.2	A mediação como fórmula <i>fast food</i> para a superação da cultura jurídica contenciosa paternalista .....	83
4.1.3	O senso comum teórico dos juristas: mediação para além do imaginário do Direito enquanto técnica .....	85
4.1.4	Ainda o senso comum teórico dos juristas: desafios na abordagem de questões de Gênero no Direito .....	87
4.2	A MEDIAÇÃO COMO PROPOSTA CULTURAL: NOVOS MODOS DE VIVER E DE CONVIVER COM A DIFERENÇA NO PODER PÚBLICO.....	91
4.2.1	O conflito como oportunidade de criar o novo e os possíveis sentidos da palavra “mediação” .....	93
4.3	A FORMAÇÃO DE UMA ATITUDE MEDIADORA PARA PAUTAR AS RELAÇÕES COM O PODER PÚBLICO: O ENCONTRO ENTRE A MEDIAÇÃO E O DIREITO ADMINISTRATIVO .....	96
4.3.1	Cultura da mediação na Administração pública: sintonizando os canais de escuta.....	101

4.3.2	A aplicação da cultura da mediação na Administração Pública para firmar o espaço das mulheres no exercício da função pública.....	104
4.3.3	Aplicação da cultura da mediação para uma renovação qualitativa da Administração Pública.....	107
5	<b>A PROMOÇÃO DA CULTURA DA MEDIAÇÃO PARA A REVISÃO DAS RELAÇÕES INTERNAS ESTATAIS LIGADAS ÀS GESTANTES E LACTANTES NO SERVIÇO PÚBLICO</b> .....	110
5.1	IGUALDADE DE GÊNERO E A NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS SOCIAIS DE APOIO PARA A EMANCIPAÇÃO DAS MULHERES GESTANTES E LACTANTES NO SERVIÇO PÚBLICO.....	110
5.1.1	Igualdade de gênero e o empoderamento das servidoras gestantes e lactantes e a proposta ODS 5 da Agenda 2030 da ONU .....	118
5.1.2	Reconhecimento da tarefa do cuidado e da necessidade de práticas de apoio efetivas às agentes públicas gestantes e lactantes no serviço público	122
5.2	ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DO PODER PÚBLICO NAS QUESTÕES RELATIVAS A PRÁTICAS DE APOIO (OU FALTA DELE) ÀS GESTANTES E LACTANTES NO SERVIÇO PÚBLICO.....	125
5.2.1	Experiências do poder público sem perspectiva de gênero: da negativa Administrativa à luta pelos Direitos .....	126
5.2.2	Experiências do poder público com perspectiva de gênero .....	131
5.3	A NECESSÁRIA ATITUDE MEDIADORA A SER INCENTIVADA PELA CULTURA DE MEDIAÇÃO .....	134
5.3.1	Repensando as relações internas do Poder Público: contribuições da cultura de mediação.....	135
5.3.2	O Desafio da discriminação inconsciente na perspectiva de gênero	136
6	<b>CONTRIBUIÇÕES DA CULTURA DA MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA APOIO ÀS GESTANTES E LACTANTES AGENTES PÚBLICAS NO LOCAL DE TRABALHO</b> .....	138
6.1	PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO PARA SENSIBILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS NA PROMOÇÃO DA CULTURA DE MEDIAÇÃO E APOIO ÀS GESTANTES E LACTANTES.....	139
6.1.1	Promovendo a mediação como cultura visando a capacitação de liderança para a revisão das relações entre Administração Pública e agentes públicos.....	142

<b>6.1.2</b>	<b>Mudanças na cultura organizacional interna da Administração Pública pretendidas pelo “programa educação e liderança em transformação de conflitos”</b> .....	<b>147</b>
6.1.2.1	<i>Dimensão pedagógica</i> .....	148
6.1.2.2	<i>Dimensão política</i> .....	151
6.1.2.3	<i>Dimensão administrativa</i> .....	152
6.1.2.4	<i>Dimensão social</i> .....	154
<b>6.2</b>	<b>PROTOCOLO ADMINISTRATIVO INTERNO PARA APOIO À GRÁVIDAS E LACTANTES BASEADO NA CULTURA DE MEDIAÇÃO</b> .....	<b>156</b>
<b>6.2.1</b>	<b>Diagnosticar as necessidades específicas das servidoras gestantes e lactantes: hipóteses exemplificativas e soluções potenciais</b> .....	<b>163</b>
<b>6.2.2</b>	<b>Efetividade do treinamento na utilização do protocolo: impactos nas capacidades dos agentes públicos</b> .....	<b>165</b>
<b>6.3</b>	<b>SISTEMA DE INCLUSÃO CIDADÃ E SOLUÇÕES PARTICIPATIVAS</b> ...	<b>167</b>
<b>6.3.1</b>	<b>Utilização pontual da pessoa mediadora para a potencialização de espaços de diálogo</b> .....	<b>167</b>
<b>6.3.2</b>	<b>O impacto da escuta ativa e aberta para a criação de soluções potenciais</b> .....	<b>171</b>
<b>6.3.3</b>	<b>Expectativas para a promoção da cultura de mediação para as relações do Estado com o cidadão a partir da experiência interna de apoio às gestantes e Lactantes</b> .....	<b>174</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>175</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública na contemporaneidade demanda uma reflexão aprofundada sobre os métodos empregados para o tratamento dos conflitos, especialmente no que tange à mediação. Embora os marcos de aplicação sobre mediação de conflitos na esfera pública sejam substanciais, a presente pesquisa surge da inquietação diante da aparente subutilização e redução da mediação a uma dimensão meramente técnica. Este fenômeno representa, potencialmente, uma significativa perda de oportunidades para a transformação construtiva de diversas demandas que permeiam as relações na Administração Pública.

Observa-se uma resistência palpável por parte do Poder Público em abraçar um modelo dialógico de transformação dos conflitos, perpetuando a prevalência de fórmulas de litigância e transações por adesão. Estas, muitas vezes, não passam de simulacros de consensualidade, resguardando as estruturas hierárquicas tradicionais em detrimento da verdadeira exploração do potencial transformador da mediação.

A proposta central desta pesquisa é explorar a viabilidade e as vantagens qualitativas que uma cultura de mediação pode oferecer à Administração Pública. Além de promover efetivamente o tratamento dos conflitos, a mediação, quando incorporada como uma prática institucional, cria espaços de escuta e acolhimento. Esses elementos, característicos de uma atitude mediadora, podem transcender a mera resolução de conflitos, moldando uma cultura organizacional mais permeável à participação e à colaboração das pessoas.

Partindo dessa premissa, esta tese dedica especial atenção à consideração dos desafios e necessidades das agentes públicas gestantes e lactantes no serviço público. Reconhecendo os desafios inerentes a essa situação transitória, a pesquisa destaca que a preservação da dignidade humana das mulheres transcende as responsabilidades individuais, emergindo como um imperativo ético e legal do Estado. Nesse contexto, a adoção de ações concretas se apresenta como um dever inalienável do Estado, alinhado com a promoção da igualdade de gênero e a construção de uma Administração Pública mais inclusiva.

Algumas obras abordam a necessidade de um modelo dialógico para tratar os conflitos. Há teses que versam sobre a mediação de conflitos, meios consensuais, cultura de tratamento de conflitos, o procedimento da mediação e a mediação no Poder Público, mas não que envolvem a proposta de cultura da mediação aplicada à

Administração Pública, em particular para apoio a gestantes e lactantes no serviço público, como Cerdotes (2021), J. Gonçalves (2020), Egger (2008), Spengler (2007), Sales (2003), C.C. Gonçalves (2021), Gabbay (2011), Facci (2018), Serpa (1998), Mendonça (2014), Gimenez (2016), Souza (2010), Tonin (2019), Chechi (2016). Ou seja, não se tratou, até agora, sobre uma proposta de cultura de mediação na Administração Pública como modelo para pensar medidas de apoio para gestantes e lactantes no serviço público.

De modo a comprovar o ineditismo e originalidade do presente trabalho, fez-se também busca no Banco de Teses e Dissertações da Capes e no Repositório Institucional da UFSC. No primeiro, apareceram 145 resultados para “direito administrativo gênero”; 120 resultados para “direito administrativo grávida”; 84 resultados para “direito administrativo mulher”; 2 resultados para “direito administrativo gestante”; e 1 resultado para “direito administrativo lactante” e “direito administrativo amamentação”. Após as devidas desambiguações e distinções sobre a especificidade dos termos (“gênero” como cânone literário, p. ex.), percebeu-se que a grande parte dos trabalhos lidavam com políticas públicas para as mulheres no campo da saúde, educação, violência doméstica e prisões.

Apenas três trabalhos do Banco de Teses e Dissertações da Capes lidavam com a questão de agentes públicas mulheres:

a) O primeiro, de Nara Cavalcante Serpa (2007), dizia respeito ao caso de uma sociedade de economia mista (CELESC, Companhia Elétrica do Estado de Santa Catarina), portanto de regime celetista, sem as particularidades do regime único de serviço público. Além disso, não trazia a discussão específica das gestantes e lactantes no estudo de caso proposto.

b) O segundo, de Cecilia Peixoto Cortez dos Santos (2022), apresenta as desigualdades de gênero na carreira de servidores técnicos administrativos da UFRN, uma autarquia federal. O estudo se aproxima bastante da perspectiva adotada neste trabalho, mas há de se ressaltar que se trata de uma dissertação de mestrado em Demografia que, portanto, não tem seu enfoque na questão jurídica, além de trazer novamente um estudo de caso. A questão das gestantes e lactantes é levada em consideração, mas não é central, ainda que apresente uma série de medidas e programas institucionais, um tipo de realidade isolada que esta tese vai discutir.

c) O terceiro, de Raissa Paiva Pires (2023), faz uma pesquisa com mulheres juízas em vários tribunais brasileiros. Este trabalho, apesar de também não focar em

gestantes e lactantes, traz resultados interessantes à investigação que aqui se faz, na medida em que apresenta as demandas das mulheres, dentre as quais pedidos para mudanças de cultura institucional que permitam um exercício mais pleno da maternidade.

Já no Repositório Institucional da UFSC, apesar de o uso dos mesmos termos acarretar mais de 2000 resultados, apenas um trabalho efetivamente lidava com a questão, mas em termos específicos. Siomara Aparecida Marques (2004) discutia as mulheres nas profissões jurídicas, tanto no âmbito público (juízas) como privado (advogadas). E, do mesmo modo que os textos acima descritos, não priorizava a questão da gestação e amamentação.

Desta feita, ao delimitar o tema às agentes públicas gestantes e lactantes, de um lado, e ao trazer esta discussão sob o olhar da cultura de mediação, de outro, alcançam-se os caracteres de inédito e original, cumprindo os requisitos para uma pesquisa em grau de doutoramento. Nesses termos, apresenta-se um conteúdo mínimo para implementação de um protocolo administrativo interno, com perspectiva de gênero, tendo como objetivo principal assegurar que as mulheres recebam apoio em todos os estágios da gestação e da lactação, a partir do reconhecimento de suas necessidades e desafios decorrentes da experiência da maternidade.

A abordagem do presente trabalho considera a mediação não apenas como uma ferramenta técnica, mas como um instrumento hábil para desafiar as estruturas patriarcais existentes, promovendo uma visão mais ampla e inclusiva das relações no âmbito público. Essa perspectiva de gênero enriquece não apenas a análise teórica, mas também ressalta a importância de práticas efetivas e políticas organizacionais que garantam a equidade de gênero e o respeito pelos direitos das mulheres na Administração Pública.

Sendo assim, a pesquisa adota uma abordagem metodológica monográfica e bibliográfica. O método de abordagem utilizado nesta pesquisa é o hipotético-dedutivo. Esse método parte da formulação de hipóteses que, por meio de deduções lógicas, são testadas e analisadas à luz das fontes normativas, doutrinárias, decisões administrativas e judiciais, bem como dos princípios consagrados em *soft law*, como a Agenda 2030 da ONU.

A pesquisa se utiliza de casos hipotéticos que apresentam alguns desafios enfrentados pelas agentes públicas gestantes e lactantes, colhidos a partir das fontes

consultadas. Esses casos hipotéticos servem como cenários de aplicação da cultura de mediação, permitindo a formulação e análise de soluções potenciais.

O trabalho com fontes normativas compreende a análise de Resoluções, Leis, Projetos de Lei, Portarias e demais instrumentos normativos relevantes. A pesquisa busca compreender o arcabouço legal e regulatório que norteia as relações da Administração Pública, destacando as lacunas e oportunidades para a incorporação da cultura de mediação.

A análise doutrinária contribui para a construção de um embasamento teórico consistente, permitindo a contextualização da pesquisa no campo da teoria jurídica, sociologia do direito e mediação de conflitos. Decisões administrativas e judiciais são examinadas para compreender a aplicação prática das normativas e identificar padrões de resolução de conflitos no que diz respeito ao Direito das Mulheres visto sob a ótica da Administração e do Direito Administrativo.

A combinação dessas técnicas e abordagens proporciona uma análise abrangente e aprofundada da viabilidade e eficácia da mediação como ferramenta a ser incorporada internamente pela Administração Pública. O objetivo é investigar a aplicação da cultura de mediação nas relações internas da Administração Pública, especificamente no contexto dos desafios e necessidades das agentes públicas gestantes e lactantes.

Isto posto, no segundo capítulo aborda-se a mediação para o tratamento dos conflitos, com o objetivo de entender a sua utilização quando envolvida a Administração Pública no Brasil. Especialmente após a constitucionalização do Direito Administrativo, atenua-se a atuação unilateral e imperativa da Administração Pública, incorporando-se a atuação consensual, por meio do incremento de mecanismos dialógicos, a exemplo da mediação, conferindo maior legitimidade democrática. Contudo, conforme será demonstrado, apesar da evolução normativa, o ordenamento jurídico atual almejar a promoção de uma mudança na dinâmica das relações, a própria estrutura normativa, que define a mediação enquanto técnica, parece ser um obstáculo à promoção de uma mudança de atitude no contexto das relações em que o Estado é parte.

No terceiro capítulo, são abordados aspectos relevantes acerca da mediação no contexto da Administração Pública, destacando-se a ausência de um conceito legal específico para esse domínio, a sutil confusão entre institutos consensuais, a definição do escopo da mediação e a viabilidade da aplicação dos princípios normativos da

mediação privada na esfera administrativa. Além disso, realiza-se uma análise sobre os sujeitos participantes e a transformação do papel do cidadão, considerando a abordagem dos conflitos envolvendo agentes públicos, a seleção criteriosa de mediadores e o emprego de ferramentas apropriadas nesse contexto.

No quarto capítulo, trata-se da cultura de mediação na Administração Pública. Para tanto, explora-se as definições oferecidas por autores como Warat e Torremorell e sua conexão com as noções de autonomia, alteridade e sensibilidade, fundamentais para pensar a transformação das relações e a emancipação dos sujeitos. O intuito é refletir criticamente sobre os mecanismos impositivos tradicionais utilizados pela Administração Pública e compará-los com métodos mais democráticos, de modo a promover a abertura dos canais de comunicação do Estado. O estudo visa reexaminar as relações entre os agentes públicos e as autoridades detentoras de poder, em busca de maior equidade de gênero, especialmente no que diz respeito às gestantes e lactantes no serviço público. Pretende-se demonstrar que a cultura de mediação pode desempenhar um papel importante na promoção dos direitos fundamentais, do interesse público e dos Direitos das mulheres. Além disso, se apresenta como uma ferramenta potente para refletir criticamente sobre questões de gênero, desafiando estereótipos arraigados e permitindo que as mulheres encontrem mais espaço na estrutura administrativa.

No quinto capítulo trata-se da cultura da mediação para a revisão das relações internas estatais, especialmente no que tange às gestantes e lactantes servidoras públicas. Pretende-se demonstrar que a igualdade de gênero pode auxiliar na busca de práticas sociais de apoio às mulheres neste estágio da maternidade, que criem as condições para sua emancipação e empoderamento, ao reconhecer os desafios enfrentados na tarefa de cuidado a que estão socialmente implicadas. Para tanto, será exposta a atitude mediadora que deve pautar as práticas da Administração, para o fim especial de repensar e transformar as relações internas do Poder Público.

No sexto capítulo, será abordado como a cultura de mediação pode contribuir para a elaboração de medidas de apoio às gestantes e lactantes no local de trabalho das agentes públicas, promovendo a criação de ambientes de escuta e acolhimento, que dá vida à direitos fundamentais. Nesse caminho, será demonstrado a importância da capacitação dos agentes públicos de todos os escalões, sensibilizando-os quanto aos desafios da experiência da gestação e da lactação. Ao final, são propostos os elementos necessários a um protocolo, com situações exemplificativas, para

acolhimento dessas demandas, entendidas como necessidades humanas que precisam ser atendidas.

O objetivo final é o de criar uma experiência que possa ser incorporada pela Administração Pública internamente e, após, aplicada nas relações externas com os cidadãos, especialmente com as mulheres.

## **2 MEDIAÇÃO PARA O TRATAMENTO DOS CONFLITOS QUANDO ENVOLVIDA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

No presente capítulo serão abordados os marcos de aplicação da mediação para o tratamento dos conflitos, com o objetivo de entender a sua utilização quando envolvida a Administração Pública no Brasil. A partir da passagem da atuação unilateral e imperativa para outra, consensual, se abrem mecanismos dialógicos, a exemplo da mediação, conferindo maior legitimidade democrática. Contudo, conforme será demonstrado, apesar de a legislação almejar a promoção de uma mudança na dinâmica das relações, a própria estrutura normativa, que define a mediação enquanto técnica, parece ser um obstáculo à promoção de uma mudança de atitude no contexto das relações em que o Estado é parte.

### **2.1 O PAPEL DA MEDIAÇÃO NA PROMOÇÃO DA CONSENSUALIDADE E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA**

A emergência do constitucionalismo democrático no Brasil, consagrado na Constituição Federal de 1988, representa a grande força motriz da mudança de paradigmas do Direito Administrativo<sup>1</sup>. A supremacia da Constituição influencia

---

<sup>1</sup> Sobre conceito de Direito Administrativo – Segundo Odete Medauer, “o direito administrativo é o conjunto de normas e princípios que regem a atuação da Administração Pública. Inclui-se entre os ramos do direito público, por tratar primordialmente da organização, meios de ação, formas e relações jurídicas da Administração Pública, um dos campos da atividade estatal”. A autora destaca o direito administrativo diz respeito principalmente à atuação da Administração Pública inserida no Poder Executivo, que é o poder estatal dotado da atribuição de exercer atividade administrativa com repercussão imediata na coletividade, como atividade típica. Ex. ensino público e calçamento de ruas, atividades que competem a órgãos da Administração pública situados no Poder executivo. No que diz respeito aos poderes Legislativo e Judiciário, a autora explica que as atividades administrativas também se realizam para permitir que se efetuem as funções típicas (legislar e julgar, respectivamente). Tais atividades são regidas pelo direito administrativo (2013, p, 44-45). Em resumo, deve ser um conjunto de atividades as quais dinamizam a burocracia e a organização interna do Estado (2007, p. 19).

permanentemente o debate sobre as necessárias transformações da atividade administrativa, ensejando a releitura de institutos e estruturas da disciplina pela ótica constitucional, fenômeno reconhecido como “constitucionalização do Direito Administrativo” (Binenbojm, 2008, p. 69).

Conforme Gustavo Binenbojm, a noção de constitucionalização do Direito Administrativo, associada à adesão aos sistemas de direitos fundamentais e democráticos como princípios orientadores, desempenha um papel crucial na superação de conceitos jurídicos obsoletos. Tais princípios, expressos em normas constitucionais, convergem para a premissa fundamental da dignidade humana<sup>2</sup> e, ao posicionarem-se acima das leis, estabelecem vínculos ao conceito de interesse público, delimitam a discricionariedade administrativa com base em princípios e oferecem um espaço próprio para as autoridades administrativas independentes no contexto da separação de poderes. Segundo essa lógica democrática, contribuem para desfazer os fundamentos doutrinários do antigo Direito Administrativo brasileiro (2008, p. 24).

Nos Estados constitucionais, o Direito se constitui tanto em um plano normativo, com a constituição e as leis, como em um plano jurisdicional, com os tribunais supremos ou constitucionais. Como esclarece Daniel Capecchi Nunes: “À sombra dos tribunais constitucionais e de sua retórica principiológica, prosperou um Estado administrativo forte, com funções expandidas e uma atuação essencial para a consolidação dos direitos fundamentais” (2023, p. 192).

Neste sentido, os direitos que dão vida à democracia são normas que se referem a valores civilizacionais cruciais, os quais podemos atribuir o adjetivo de “humanos”, tal qual entendidos em uma determinada realidade. Estes direitos se

---

<sup>2</sup> Registre-se aqui a lição de Ingo Wolfgang Sarlet, sobre o conceito de dignidade da pessoa humana como “a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (2004, p. 59-60). Destaca ainda o autor, que “sem precedentes em nossa trajetória constitucional o reconhecimento, no âmbito do direito constitucional positivo, da dignidade da pessoa humana como fundamento de nosso Estado democrático de Direito (artigo 1º, inciso III, da Constituição de 1988). Lembra o autor, que “a dignidade da pessoa humana foi objeto de expressa previsão no texto constitucional vigente mesmo em outros capítulos de nossa Lei Fundamental, seja quando estabeleceu que a ordem econômica tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna (artigo 170, caput), seja quando, na esfera da ordem social, fundou o planejamento familiar nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável (artigo 226, § 6º), além de assegurar à criança e ao adolescente o direito à dignidade” (artigo 227, caput) (Sarlet, 2004, p. 61-62).

submetem a um “plebiscito diário” (Hespanha, 2019, p. 95), ou seja, são constantemente colocados à prova em sua validade e eficácia. Assim, a concretização local dos direitos humanos em direitos fundamentais diz muito sobre uma determinada ordem jurídica. Por exemplo, no Brasil, há uma cláusula de abertura constitucional (art. 5º, § 2º)<sup>3</sup> que permite o alargamento do rol de direitos acobertados pela ordem jurídica democrática.

No plano legislativo, a democraticidade do Direito se dá pelo método de feitura das leis. O processo legislativo clássico tem sofrido muitas modificações (por exemplo, no caso brasileiro, a necessidade de verificação de impacto da legislação, conforme regulado pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017<sup>4</sup>) com o objetivo de se obter como produto uma norma “boa”. Segundo Hespanha (2019, p. 115), são três os atributos para poder-se dar tal adjetivo ao resultado de uma atividade legiferante: o conhecimento sobre o que se regula, o consenso informado e refletido e a satisfação de expectativas gerais (ou seja, o seu caráter estabilizador). Os processos de recolha de informação, de participação<sup>5</sup> e de concertação passam a se somar aos requisitos tradicionais de aprovação parlamentar.

Diante do novo contexto, isso impõe também uma modificação na percepção acerca da administração pública, que em grande medida tutela direitos individuais e dá vida aos direitos sociais. A existência de um “Estado administrativo” diz respeito à complexidade do Estado e à independência da burocracia: “Progressivamente, a expansão do número de atividades realizadas pelo poder público resultou em um aumento sem paralelo da estrutura administrativa” (Nunes, 2023, p. 202). Essa

---

<sup>3</sup> Segundo o texto constitucional: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988).

<sup>4</sup> “Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado” (Brasil, 2017).

<sup>5</sup> A participação, segundo Odete Medauar, surgiu a partir do novo modo de ser do Estado contemporâneo, em relação ao modelo do século XIX: “os cidadãos não mais aceitam a condição de sujeitos passivos, o indivíduo também evoluiu: o grau mais elevado de informação propiciado por maior instrução formal e pelos meios de comunicação de massa acarreta a vontade geral de “tomar a palavra” ante a burocracia maciça das grandes organizações estatais”. A autora pontua que a participação também inclui, ainda que de maneira mais restrita, a atuação de servidores, “que por vínculos funcionais, integram a instituição. Torna-se frequente a menção à influência dos servidores na tomada de decisões em geral e naquelas que lhes concernem, sobretudo ante o reconhecimento de seu direito à sindicalização (como prevê a Constituição pátria, no art. 37, inciso VI)” (2003, p. 230-231).

independência da burocracia com relação ao chefe do Executivo, em um regime presidencialista, promove uma “administração pública policêntrica”, de acordo com Gustavo Binenbojm (2008).

O que se observa hoje, em boa parte dos países ocidentais, é uma mudança de paradigma na gestão administrativa. Começa-se a questionar o modelo antigo, chamado burocrático, que é um modelo de fato unilateral e que estabelece um corte rigoroso entre a Administração Pública, de um lado, e a sociedade civil, de outro. Esse modelo burocrático unilateral, impositivo, cedeu lugar nos últimos tempos para algumas fórmulas que observam um termo geral chamado de pós-burocráticas (Oliveira Rocha, 2001).

Há diversas abordagens pós-burocráticas que se apresentam na esfera administrativa. Algumas delas têm uma essência eminentemente voltada para aspectos econômicos, enquanto outras são identificadas como democráticas. O elemento comum entre as abordagens pós-burocráticas, sejam de orientação econômica ou democrática, é a transição de um modelo impositivo para um modelo dialógico. Nessa nova dinâmica, estabelece-se uma comunicação entre o gestor público e o destinatário dos serviços, permitindo que este último expresse suas necessidades e demandas por meio de canais de comunicação estabelecidos. Este processo visa captar e atender às demandas consideradas prioritárias pelo usuário dos serviços públicos.

A eficácia da gestão pública é agora medida pela habilidade do gestor em estabelecer canais efetivos de comunicação com a sociedade, permitindo o recebimento de demandas e necessidades específicas de cada setor ou em cada âmbito se entenda mais necessário. As abordagens economicistas, embora adotem um modelo dialógico, têm como foco principal a otimização de recursos. Estas priorizam a noção de escassez dos recursos públicos e sua melhor utilização, às vezes em detrimento da qualidade na prestação de serviços e atendimento aos direitos. Por outro lado, as abordagens democráticas enfatizam significativamente a qualidade democrática na interação do Poder Público com o cidadão. No entanto, ambas compartilham um traço comum essencial: são orientadas pelo diálogo como princípio fundamental.

Por isso, deve-se desvelar o existente mascaramento da atuação constitucional da Administração Pública, em suas possibilidades e de acordo com experiências concretas, na defesa dos direitos fundamentais de grupos vulneráveis

(Nunes, 2023, p. 206), como mulheres gestantes e lactantes. Nesse sentido se pode aderir à ideia do “constitucionalismo administrativo” (Metzger, 2013), em que a Administração Pública passa a disputar – e mesmo alterar – os sentidos da Constituição, que em seu agir está a todo momento interpretando as leis (Nunes, 2023, p. 206), aqui entendidas em sentido amplo.

No que diz respeito ao tratamento dos conflitos, o texto constitucional brasileiro, desde o preâmbulo<sup>6</sup>, erigiu o “norte teleológico e sistemático interpretativo”, preceituando “a harmonia social como fundamento do ordenamento jurídico e a primazia pela solução pacífica dos conflitos”. O ordenamento jurídico infraconstitucional também avançou no tema, tendência também presente em outros países, com vistas a aproximar as relações entre particulares e a Administração Pública (Bourges, 2023, 136-138). Toda esta evolução abre espaço para a consensualidade<sup>7</sup> administrativa.

Diante desses novos horizontes, emerge a necessidade de atualização das teorias e das práticas administrativas para darem conta das novas demandas, compatíveis com as exigências do constitucionalismo democrático, como o necessário diálogo entre Administração Pública<sup>8</sup> e os cidadãos, afetados pelo exercício do Poder Público (Mascarenhas; Neves, 2021, p.). Esse diálogo necessita abertura à diversidade democrática, marcada pela participação efetiva, para coletar e filtrar

---

<sup>6</sup> “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL” (Constituição Federal de 1988, Preâmbulo).

<sup>7</sup> Nas exatas palavras de Gustavo Justino de Oliveira e Cristiane Schwanka, “aplicada ao terreno da administração pública, essa orientação gerou expressões como administrar por contrato, administrar por acordos, administração paritária, administração dialógica, e mais recentemente, administração consensual. Cumpre notar que tal diversidade terminológica acaba tendo efeitos positivos, principalmente porque evoca o fato de que administrar por meio de métodos ou instrumentos consensuais não significa, necessariamente, lançar mão da figura clássica do contrato administrativo” (2009, p. 310).

<sup>8</sup> Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “a administração pública, aqui entendida em seu sentido funcional e lato, como a gestão de interesses gerais constitucionalmente cometida às organizações políticas, passou por sucessivas fases evolutivas, sintetizáveis da seguinte forma: a do absolutismo, a do estatismo e a da democracia. A fase do absolutismo, em que prevalecia o interesse do rei, caracterizando a administração regaliana. A fase do estatismo, em que passou a prevalecer o interesse do Estado, caracterizando a administração burocrática. A fase da democracia, ascendendo como prevalente o interesse da sociedade, caracterizando a etapa da administração gerencial” (2020, p. 17).

interesses e para o estabelecimento de soluções, a partir de canais de comunicação e promoção da consensualidade (Bougers, 2023, p. 72-75).

Nas palavras de Norberto Bobbio, o Estado moderno, no qual a sociedade civil é composta por grupos cada vez mais organizados, encontra-se imerso em conflitos constantemente renovados. Nesse cenário, o “Estado como conjunto de organismos de decisão e execução desenvolve a função de mediador<sup>9</sup> e garante”, desempenhando uma função que contrasta com a concepção clássica de soberania (1987, p. 26).

Gustavo Justino de Oliveira e Cristiane Schwanka destacam que a racionalidade unilateral e imperativa cede espaço para uma outra perspectiva: “dialógica, a qual contrastaria com a administração pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade” (2009, p. 309).

Segundo Fernanda Bourges, “as necessidades da coletividade necessitam integrar, cada vez mais o agir administrativo para que este ganhe em legitimidade, em eficiência e eficácia” (2023, p. 329-330). Na medida em que se ampliam os canais de comunicação para permitir a abertura para um caminho de consensualidade na Administração Pública, começam a se ampliar os mecanismos dialógicos.

Odete Medauar sintetiza os principais fatores que deram ensejo à abertura da Administração pública para as variações consensuais para o exercício de suas atividades:

[...] a afirmação pluralista, a heterogeneidade de interesses detectados numa sociedade complexa; a maior proximidade entre Estado e sociedade, portanto, entre Administração e sociedade. Aponta-se o desenvolvimento, ao lado dos mecanismos democráticos clássicos, “de formas mais autênticas de direção jurídica autônoma das condutas”, que abrangem, de um lado, a conduta do Poder Público no sentido de debater e negociar periodicamente com interessados as medidas ou reformas que pretende adotar, e de outro, o interesse dos indivíduos, isolados ou em grupos, na tomada de decisões da autoridade administrativa, seja sob a forma de atuação em conselhos, comissões, grupos de trabalho no interior dos órgãos públicos, seja sob a forma de múltiplos acordos celebrados. Associa-se o florescimento de módulos contratuais também à crise da lei formal como ordenadora de interesses, em virtude de que esta passa a enunciar os objetivos da ação administrativa e os interesses protegidos. E, ainda: ao processo de *deregulation*; à emergência de interesses metaindividuais; à exigência de racionalidade, modernização e simplificação da atividade administrativa, assim como de maior eficiência e produtividade, alcançados

---

<sup>9</sup> Sobre a Administração Pública mediadora, Tonin defende que: “Tão importante quanto a utilização de mecanismos de solução consensual de conflitos pela Administração Pública para a solução de seus litígios, é sua atuação como mediadora de conflitos, criando e estruturando locais adequados para a realização da mediação” (2019, p. 236)

de modo mais fácil quando há consenso sobre o teor das decisões (Medauer, 2003, p. 210).

Os institutos mencionados por Medauer abrangeriam:

[...] todos os ajustes negociais e pré-negociais, formais e informais, vinculantes e não-vinculantes, tais como os protocolos de intenção, protocolos administrativos, os acordos administrativos, os contratos administrativos, os convênios, os consórcios públicos, os contratos de gestão, os contratos de parceria público-privada, entre diversas outras figuras de base consensual passíveis de serem empregadas pela Administração Pública brasileira na consecução de suas atividades e atingimento de seus fins (Oliveira; Schwanka 2009, p. 319).

A utilização de meios consensuais, assim, também ganha relevância na medida em que se transformam em instrumentos da participação no processo de tomada das decisões administrativas, possibilitando mais aceitação do que imposição (Oliveira e Schwanka, 2009, p. 319).

A mediação passa, assim, a ser uma proposta para desempenhar um papel crucial na promoção dos caminhos consensuais, não só nas relações privadas, mas também nas questões em que o Estado se envolve. Ao invés de adotar uma abordagem adversarial para o tratamento dos conflitos, que tornou o Poder Público o maior ator do Poder Judiciário (Tonin, 2020, p. 40), a mediação permite que as partes envolvidas eventualmente cheguem a um consenso voluntariamente. Isso não apenas facilita o tratamento dos conflitos, mas também constrói um senso de coletividade e cooperação em vez de antagonismo, contribuindo para uma sociedade mais harmoniosa, conforme os ditames democráticos.

Ao integrar a mediação na atividade administrativa, o Poder Público abre suas portas aos legítimos titulares do poder, prevendo mecanismos adequados de escuta, diálogo e deliberação autocompositiva (Bougers, 2023 p. 106-107). Isso não apenas demonstra o compromisso com a inclusão e a democracia, mas também contribui para a legitimidade democrática, uma vez que as decisões são alcançadas por meio da participação das partes interessadas, em vez de serem impostas unilateralmente de forma autoritária.

Na dinâmica administrativa contemporânea, a integração da mediação assume um papel de destaque ao oferecer canais eficazes de comunicação. A respeito da comunicação e da necessidade de um entendimento compartilhado que vai além das meras representações, os mecanismos de consenso devem considerar

as relações interpessoais envolvidas e as vivências individuais dos envolvidos. Este parece ser o entendimento de Habermas<sup>10</sup>, quando afirma que:

“Os atos de fala não servem apenas para a representação (ou pressuposição) de estados e acontecimentos, quando o falante se refere a algo no mundo objetivo. Eles servem ao mesmo tempo para a produção (ou renovação) de relações interpessoais, quando o falante se refere a algo no mundo social das interações legitimamente reguladas, bem como para a manifestação de vivências, isto é, para a auto-representação, quando o falante se refere a algo no mundo subjetivo a que tem um acesso privilegiado. Os participantes da comunicação baseiam os seus esforços de entendimento mútuo num sistema de referências composto de exatamente três mundos. Assim, um acordo na prática comunicativa da vida quotidiana pode se apoiar ao mesmo tempo num saber proposicional compartilhado intersubjetivamente, numa concordância normativa e numa confiança recíproca” (1989, p. 167).

Essa capacidade de promover um ambiente participativo e colaborativo vai ao encontro dos ideais democráticos. Nesse contexto, ao adotar mecanismos de escuta ativa, a Administração Pública demonstra um compromisso inegável com a inclusão e a representatividade dos diversos segmentos da sociedade. Essa abordagem não só visa à eficiência no tratamento dos conflitos, mas também busca estabelecer um terreno propício para a legitimação das decisões, ao envolver os interessados na construção dos consensos.

A mediação pode ser particularmente eficaz na construção de soluções consensuais que envolvam grupos subrepresentados, como é o caso das mulheres. Ao permitir que as mulheres e outros grupos antes invisibilizados<sup>11</sup> participem ativamente na definição de políticas e na resolução de conflitos<sup>12</sup>, contribui-se para a

---

<sup>10</sup> Para uma análise da mediação sob o aspecto do agir comunicativo proposto por Habermas, ver o trabalho de Fabiana Marion Spengler (2016).

<sup>11</sup> Ao longo da história, as estruturas jurídicas e políticas operaram e continuam operando com base em padrões culturais predominantemente masculinos e sexistas. Estes padrões têm contribuído para a perpetuação de violações e para a invisibilidade dos direitos das mulheres. O Direito tem desempenhado um papel significativo ao consolidar tais normas de gênero, historicamente configurando-se como um discurso que reforça uma separação rígida entre as esferas masculina e feminina (Severi, 2016, p. 597). Para Pimentel (2017, Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito) “A superação da “cegueira de gênero”, que mina a efetividade dos direitos humanos, exige o exercício da faculdade do pensamento crítico; é não só grande desafio, mas também um verdadeiro imperativo para toda a sociedade, para o Estado, para o Direito”. Aprofunda-se a questão de gênero, sob o ponto de vista do senso comum teórico, tratando mais entre a relação entre Direito e gênero.

<sup>12</sup> No que diz respeito aos conflitos em que esteja envolvida violência doméstica ou familiar destaca-se, por oportuno, a nova regra inserida no Código de Processo Civil e no Código Civil pela Lei n. 14.713/2023, no que diz respeito à guarda compartilhada, no sentido de que a mediação não é recomendada para tais casos. Conforme o texto, o juiz deve questionar o Ministério Público e as partes sobre eventuais situações de violência que envolvam o casal ou os filhos. Em caso de risco, será concedida a guarda unilateral ao genitor que não é responsável pela violência ou pela situação de risco. Segundo Fernando Salzer e Silva, os magistrados devem participar das audiências de mediação. Segundo ele, “os magistrados que delegarem a realização de tais audiências a mediadores ou aos CEJUSC’s, em tese, estarão cometendo um ato de violência institucional (art. 4º, IV, Lei 13.431/2017; art. 5º, inciso I, Decreto Federal 9.603/2018) contra pessoas crianças e adolescentes” (IBDFAM, 2023). Como será tratado adiante, a presente tese tem foco na cultura da mediação

promoção da igualdade de gênero e o reconhecimento dos interesses legítimos desses grupos.

A partir dos anos 1960, houve um notável avanço nas discussões relacionadas à situação das mulheres, marcando uma evolução na abordagem das questões de gênero. Esse processo histórico resultou da superação de antigos preconceitos culturais e sociais que limitavam as mulheres, impedindo-as de desempenhar papéis relevantes além do ambiente doméstico. Esse contexto histórico foi um marco na transformação dos costumes, representando uma resposta importante às hostilidades enfrentadas pelas mulheres<sup>13</sup>. Tais hostilidades, alimentadas por diferentes fundamentalismos - religiosos, políticos e culturais - marcados pela intolerância, injustamente subjugavam as mulheres, violando sua dignidade e marginalizando sua posição na sociedade (STF, 2012, p.9). Não obstante tal evolução<sup>14</sup>, as mulheres ainda precisam acessar as portas do Poder Judiciário para

---

aplicada às servidoras públicas para que tenha reconhecidas as suas necessidades e validados seus desafios inerentes à gestação e amamentação. Contudo, há que reconhecer aqui a importância da medida, pois é comum que as mulheres sejam compelidas a participarem de sessões de mediação contra a sua vontade ou que as sessões sejam conduzidas por pessoas não capacitadas para lidarem com as questões de gênero. Pelo contrário, a mediação é uma forma não adversarial e não violenta de tratar os conflitos, para que as pessoas possam dialogar, se escutarem reciprocamente e, eventualmente, fazerem acordos. A sessão de mediação não é local para se renovar violências. No que diz respeito à mediação para processos que envolvam as mulheres, Chase lembra que alguns estudos indicam que os meios alternativos expandem a desvantagem da parte hipossuficiente – como no caso de sujeição obrigatória em casos de violência doméstica à mediação. Isso pode ser explicado, segundo o autor, porque os mediadores ao reforçarem a participação dos sujeitos na composição, adotam uma postura de neutralidade, mesmo quando as pessoas estão em alguma desvantagem. Se por um lado isso significa que estão dando oportunidade para que os próprios interessados resolvam suas questões, acaba por expressar valores e um potencial fortalecimento do poder de barganha de quem está em posição vantajosa (Chase, 2014, p. 185).

<sup>13</sup> Cite-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, adotada no Brasil desde 1984 e ratificada pelo Decreto n.º 4.377/2002. Segundo o art. 5: “Os Estados-Partes tornarão todas as medidas apropriadas para: a) Modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na idéia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres [...]” (Brasil, 2002).

<sup>14</sup> “Pode-se afirmar, ainda, que a Constituição de 1988 é um marco histórico no processo de proteção dos direitos e garantias individuais e, por extensão, dos direitos das mulheres, como podemos constatar nos dispositivos constitucionais que garantem, entre outras coisas, a proteção à maternidade (arts. 6º e 201, II); a licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias (art. 7º, XVIII); a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei (art. 7º, XX); a proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo (art. 7º, XXX); o reconhecimento da união estável (art. 226, § 3º) e como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes (art. 226, § 4º); a determinação de que os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal serão exercidos igualmente pelo homem e pela mulher (art. 226, § 5º); a constitucionalização do divórcio (art. 226, § 6º); o planejamento familiar (art. 226, § 7º) e a necessidade de coibir a violência doméstica (art. 226, § 8º)” (STF, 2018).

o reconhecimento de direitos, desamparados ante a falta diálogo com o Estado<sup>15</sup>. Esta ausência de diálogo reflete-se no favorecimento da judicialização<sup>16</sup> da temática do Direito das Mulheres<sup>17</sup>.

A porta de acesso ao Poder Judiciário é mais próxima e acessível que a da Administração Pública, o que favorece a apresentação de demandas, diante da falta de diálogo nos conflitos em que o Poder Público se envolve. O acesso ao Judiciário necessita ser facilitado, mas, sobretudo e primeiramente, devem prevalecer o diálogo no tratamento dos conflitos com a Administração Pública (Bougers, 2023, p. 135).

Por meio do diálogo, portanto, pode-se alcançar uma maior legitimidade democrática, garantindo que a atuação estatal parta de um diálogo qualificado com a sociedade, ou seja, como as pessoas verdadeiramente afetadas pelo exercício do Poder Público que passam a ter maior espaço para participarem da tomada da decisão que as envolve (Bougers, 2023, p. 72-75).

Portanto, a mediação na Administração Pública ao promover a consensualidade, fortalece a legitimidade democrática, ao permitir que o Estado ouça e incorpore as vozes da sociedade, especialmente daquelas diretamente impactadas pelas decisões estatais, para que também participem.

### **2.1.1 Da unilateralidade à consensualidade na Administração Pública**

---

<sup>15</sup> O Termo “Estado” aqui empregado, se refere às funções desempenhadas pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

<sup>16</sup> No ponto, lembre-se de decisões já pacificadas no STF, com tese firmada sobre o direito das gestantes sobre a remarcação de teste em concursos públicos. Não obstante, o Poder Público ainda tem insistido em dificultar o acesso das mulheres aos cargos públicos. Recentemente, o Min. Cristiano Zanin convocou uma audiência pública, tendo as partes entrado em um acordo, em audiência de conciliação, no seguinte sentido: “as partes reconheceram que o concurso pode prosseguir nas demais etapas eventualmente pendentes, sem as restrições de gênero previstas no edital original. Será realizada lista de ampla concorrência, assegurando que o resultado da fase classificatória não seja inferior a 10% de candidatas do sexo feminino. Essas disposições deverão ser aplicadas a futuros editais de concursos até que haja nova legislação sobre o tema ou até que o STF julgue o mérito da ação”. (STF, ADI 733, 2023). Como lembra Tonin (2022, p. 33): “Alguns entes públicos começaram a tomar consciência desse cenário de demasiada judicialização e do alto custo desta opção e, diante da necessidade de utilizar outros métodos de solução de conflitos, iniciaram a implementação de algumas políticas de desjudicialização. Como exemplo, cite-se a PGE/SC, que, por meio da Lei n. 18.302/2021, “Institui o Programa de Incentivo à Desjudicialização e ao Êxito Processual (PRODEX), no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências” (SC, 2021).

<sup>17</sup> A respeito dos principais temas submetidos à julgamento no Supremo Tribunal Federal, consultar, a jurisprudência e bibliografia temática a respeito da proteção da mulher, elaborada em 2019 (STF, 2019).

O Direito Administrativo teve suas raízes no modelo liberal de Estado, predominante a partir do século XIX. Nesse período, a noção de imperatividade, que representava a autoridade estatal sobre os indivíduos com base na soberania, influenciou a estrutura e os conceitos desse campo jurídico. Como resultado desse poder estatal, surgiu a ação administrativa típica, expressa por meio dos atos administrativos, cujas características fundamentais estavam associadas à noção de autoridade. A dicotomia entre autoridade e liberdade, um elemento central do Direito Administrativo desde o seu surgimento, tem suas origens na emergência da Administração Pública. Este momento foi marcado pela administração autoritária, caracterizada pela desigualdade entre a Administração e os indivíduos e atribuição de poderes de autoridade aos órgãos e entidades administrativas (Oliveira, Schwanka, 2009, p. 310-311).

O Direito Administrativo brasileiro teve origem nesse contexto dos atos unilaterais: expressões de vontade por meio das quais a Administração Pública mesma cria, altera ou encerra relações jurídicas. Esses atos inicialmente rejeitavam o envolvimento de pessoas privadas, pois eram produzidos internamente e possuíam atributos extraordinários (imperativos, autoexecutáveis, com presunção de legitimidade, entre outros). Grande parte do sistema administrativo brasileiro se baseia nessa exclusão: não se busca uma negociação com a Administração Pública, mas sim a observância do que ela determina de forma unilateral (Moreira, 2020, p. 23)

Por outro lado, o consensualismo na Administração Pública é tido como um dos grandes marcos de evolução do Direito Administrativo. A ideia incentiva que o Poder Público utilize uma série de mecanismos que favoreçam o diálogo e a participação do cidadão. Alguns países são especialmente avançados no tema, a exemplo da Itália, Espanha e Alemanha (Palma, 2015, p. 100). Lembra Silvia di Salvo, que a feição consensualista da Administração Pública não representa uma ruptura com o modelo imperativo de gestão administrativa, mas é certo que o atenua (2018, p. 35).

Fernanda Bourgers destaca que predominam, ainda, no Brasil, “procedimentos administrativos unilaterais e impositivos, fechado ao diálogo e à participação da coletividade”, levando os interessados de forma compulsória ao Poder Judiciário para atendimentos de seus legítimos interesses, quando discordam ou quando precisam solicitar algum direito (2023, p. 188). Isso demonstra que ainda se enfrenta resistências, desconfiança, muitas vezes sendo o regime jurídico-

administrativo<sup>18</sup> erigido como óbice à adoção da consensualidade. Claro que não há a mesma flexibilidade e autonomia de um particular, mas isso não significa que os institutos consensuais sejam incompatíveis com o regime jurídico-administrativo (2023, p. 188).

Juliana de Palma pontua que a doutrina brasileira, costuma elencar três fundamentos para o surgimento da ideia de consenso no Direito Administrativo a) a democracia substantiva, que envolve a participação do cidadão nas políticas públicas e na tomadas das decisões administrativas no âmbito da Administração Pública b) a contratualização que privilegia a utilização de figuras contratuais pela Administração em maior medida do que por atos unilaterais e c) a eficiência, ou suas potencialidades no que se convencionou chamar de “elogio ao consenso”<sup>19</sup>, no sentido de que a Administração passa a ter atuação legítima quando satisfeitas certas vantagens (Palma, 2015, p. 239-240).

Há, ainda, quatro sentidos<sup>20</sup> para a palavra consensualidade: “amplíssimo” (que diz respeito a qualquer participação do cidadão em aproximação ao Poder Público), “amplo” (diz respeito aos acordos de vontade entre a Administração e outras pessoas (jurídicas de direito público ou privado) quando estabelecidas relações pela via contratual ou outros meios negociais, “estrito” (ligada aos acordos administrativos) e restritíssimo (diz respeito à concertação<sup>21</sup> administrativa, na negociação da prerrogativa autoritária para impor de forma unilateral a decisão) (Palma, p. 241-247).

Ainda que haja resistências na composição com o cidadão, lembra Egon Bockmann Moreira que se negocia todos os dias no relacionamento com autoridades públicas, de débitos tributários à acordos de leniência (2020, p. 23). A consensualidade constitui missão comum a todos os órgãos, fortalecendo o

---

<sup>18</sup> Este trabalho não adentra aos pormenores de uma análise da compatibilidade da mediação e de outros institutos consensuais com o regime jurídico-administrativo. Há trabalhos relevantes que já enfrentaram o tema, como Bourges (2023), Baratieri (2021), Salvo (2018), Souza (2012), aqui citados.

<sup>19</sup> Expressão que é ligada à uma passagem bastante citada pelo autor Diogo de Figueiredo Neto: “Ademais, o consenso como forma alternativa de ação estatal representada para a Política e para o Direito uma benéfica renovação, pois contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (Justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evitam os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem) (Moreira Neto, 2008, p. 02).

<sup>20</sup> Aqui são adotados os critérios trazidos pela autora Juliana de Palma (2015, 237-244).

<sup>21</sup> Entende-se por concertação, o “arranjo interno da Administração Pública para melhor solução de um conflito, com o envolvimento de variados órgãos públicos no procedimento autocompositivo, em busca de um acordo ou consenso” (Goulart; Eidt, 2022, p. 23).

atendimento ao cidadão, finalidade última do Estado brasileiro (Coelho; Lúcio, 2011, p. 13).

No mesmo sentido, há algum tipo de negociação no âmbito interno da Administração Pública, com os próprios servidores públicos, como o gozo de férias, licença não remunerada, troca de setor, entre algumas outras possibilidades. Contudo, trata-se de uma negociação limitada pelos meandros do regime jurídico ao qual estão submetidos.

Na medida em que a consensualidade significa também uma relação de convivência harmônica entre o administrador e servidores, sem violência, opressão e hostilidade, quando atua na perspectiva da consensualidade, está a Administração se preparando e cultivando o modelo de interação favorecido por uma nova cultura:<sup>22</sup> de escuta e acolhimento.

### **2.1.2 Mediação para conferir maior legitimidade democrática: o protagonismo do cidadão e renovação das relações com o Poder Público**

As transformações pelas quais passou o Direito Administrativo, foram provocadas por reflexões científicas, culturais e políticas, que também alcançaram as relações entre Administração e o administrado<sup>23</sup>, mais detidamente que diz respeito ao comportamento do Poder Público em relação aos indivíduos e grupos sociais. Se antes mantinha postura fechada e refratária, que trata o indivíduo com súdito, passa a percebê-lo como cidadão (Medauer, 2003, p. 220).

A virada paradigmática no relacionamento cidadão-Administração, emerge quando a participação da sociedade se revela importante para a consecução do

---

<sup>22</sup> Segundo Chase, [...] “em nenhuma sociedade a cultura é eterna ou rigorosamente uniforme, sofrendo questionamentos” (2014, p. 189).

<sup>23</sup> Adota-se neste trabalho o termo cidadão, para contrapor o termo administrado, que pode dar a equivocada ideia de um sujeito guiado pela vontade estatal, ou seja, de uma relação de submissão ao Poder Público. Durante o texto, o termo aparece, nas falas dos autores trazidos ao debate. Maria Paula Dallari Bucci afirma que não há dificuldade para nomear autoridade, usando os termos Administração Pública ou Estado, com sentido de governo. Contudo, para nomear o outro polo usam-se com mais frequência os termos administrados ou particulares. Nas palavras da autora: “o primeiro a denotar sujeição, a condição de passividade de quem não está inscrito no círculo de autoridade e o segundo enfatizando o aspecto patrimonial, pois é público ou particular é o patrimônio de alguém, aqui amplamente considerado no sentido dado por Locke, da propriedade como englobando a liberdade, os direitos e bens de alguém” (Bucci, 2002, p. 114-115).

interesse público, e com a noção de que o cidadão não é mero receptor da ação administrativa (Salvo, 2018, p. 55)

Segundo Odete Medauer, funda-se uma ponte entre o Direito Administrativo e os cidadãos, destacando a sua vontade de “tomar a palavra” para também atuar na atividade administrativa, uma participação ligada à identificação do interesse público, associada ao decréscimo da discricionariedade; atenuação da unilateralidade, às práticas contratuais baseadas no consenso, na negociação, na conciliação de interesses (2003, p. 220).

Cabe destacar que na interação entre o Estado e o cidadão, emerge um vínculo de sujeição que se caracteriza por uma relação de natureza distinta daquelas pautadas por laços afetivos. Contudo, tal vínculo é moldado pela necessidade de coexistência harmônica e pacífica. Portanto, as práticas que ofendam a substantividade do ser humano e neguem radicalmente a democracia (Freire, 2005, p. 37) devem ser substituídos por uma relação equilibrada que sustenta os pilares da convivência democrática e o adequado funcionamento das instituições que regem o Estado.

No âmbito administrativo, a mediação tem potencial para promover espaço para a construção desse ambiente mais inclusivo, pois permite que os cidadãos tenham um papel ativo ao serem protagonistas. Reforça Torremorell, quando afirma que a mediação “exige o reconhecimento por parte do outro e o seu autofortalecimento, (2008, p. 83). Parecem concordar Atahualpa Fernandez e Marly Fernandez, quando mencionam que “a condição básica para ser um bom cidadão é receber o reconhecimento, o cuidado e o respeito que se lhe deve e outorgá-lo aos demais (2018, p. 149).

Silvia di Salvo destaca que a mediação enquanto método para solucionar conflitos quando envolvido o Poder Público reflete o resgate da tomada de responsabilidade pelos conflitos advindos da atividade administrativa (2018, p. 59).

A prática da mediação em âmbito público favorece o cumprimento do acordo, evita os revezes dos recursos e desvia do caminho custoso e moroso da decisão judicial, promovendo uma Administração Pública consensual. Contudo, há um imenso desafio para que a Administração passe a parar de resistir aos mecanismos

democráticos de escuta e empoderamento<sup>24</sup> do cidadão a pretexto de proteger o regime jurídico administrativo.

A este respeito, na obra “A era dos Direitos”, aponta Norberto Bobbio que:

É com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos (1992, p. 61).

Pontue-se que a democracia não implica em acabar com os conflitos que surgem em razão das divergências de interesses. Ao contrário, reconhece a divergência, o conflito que dele surge e assegura mecanismos amigáveis para sua solução (Neto, 1981, p. 20). Nesse sentido, complementa Luiz Henrique Urquhart Cademartori:

No atual modelo, a lógica da atividade linear operada na relação meios (função pública) – fins (objetivo ou finalidade pública) é substituída por uma lógica diferencial e multifuncional atendendo as especificidades de cada situação social ou grupo com que se travam relações (2010, p. 271).

No âmbito administrativo, a mediação tem potencial para promover espaço para a construção de um ambiente mais inclusivo, pois permite que os cidadãos tenham um papel ativo ao serem protagonistas. Assim, a partir da ideia de legitimidade democrática, o cidadão alcança cotas de protagonismo com a mediação.

Segundo Fernanda Bourges, “na mediação as pessoas são mais relevantes que os conflitos”, ou seja, a mediação apresenta-se como um modo humanizado de tratamento dos conflitos, pois valoriza a participação e a colaboração dos envolvidos, tratando-os com igual consideração e respeito. Este modo de relacionar aumenta a sensação de pertencimento e possui efeitos pedagógicos que se refletem em outras esferas (Bourges, 2023, p. 335).

Nesse caminho, a construção de confiança entre os cidadãos e a Administração, fortalece a legitimidade das decisões tomadas. Ao participar, o cidadão se torna protagonista para desempenhar novos papéis, antes sonogados diante da atividade administrativa unilateral e imperativa, que caracterizava o relacionamento “Estado-súdito”, marcado pela concepção absolutista (Salvo, 2018, p. 30).

---

<sup>24</sup> É essencial para o empoderamento social e coletivo, o desenvolvimento de uma consciência crítica, como lembram Collins e Bilge (2021, p. 214).

O antigo papel de submissão<sup>25</sup> ganha nova configuração, na perspectiva de colaboração mútua entre o Estado e a sociedade civil, ganhando relevância na legitimação democrática do Estado. Para isso, é essencial estabelecer um espaço de diálogo entre o Estado e a sociedade, que, por sua própria natureza, é diversificada e complexa. Nesse caminho, é fundamental criar mecanismos que promovam um diálogo contínuo e democrático na gestão administrativa (Salvo, 2018, p. 33). Medauer inclui nesse diálogo também os servidores públicos, que em razão dos vínculos funcionais, fazem parte das instituições. Nas palavras da autora “[...]torna-se frequente a menção à influência dos servidores na tomada de decisões em geral e naquelas que lhes concernem, sobretudo ante o reconhecimento do seu direito à sindicalização [...]” (2003, p. 231).

Contudo, ainda é preciso avançar no sentido de proporcionar uma maior abertura à uma transformação<sup>26</sup> social que envolva um processo de recuperação da sensibilidade perdida, que compreenda o conflito em seu aspecto criativo, pensado em termos de melhoria de qualidade de vida, onde os sujeitos saiam do silêncio, recuperem sua voz e não sejam prejudicados em suas experiências legítimas.

## 2.2 A EVOLUÇÃO DOS MARCOS DE APLICAÇÃO DA AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública no desempenho de suas atividades administrativas se envolve cotidianamente em conflitos, uma condição absolutamente compatível com suas diversas responsabilidades. Assim, como à natureza humana, o conflito é inerente à Administração Pública (Goulart; Eidt, 2022, p. 11).

Sobre a Administração Pública ser uma fonte inesgotável de conflitos de interesses, ponderam Leila Cuelar e Egon Bockmann Moreira que isso se dá em diversas frentes: entre órgãos, nas relações com seus agentes, nos contratos administrativos, entre outras situações que implicam na insatisfação de todas as partes envolvidas e na criação de um “acervo de não direitos” (2018, p. 119).

---

<sup>25</sup> Papel compatível com o de oprimido, aos quais é negado o direito de dizer, de pensar, daquele que se espera adaptação à realidade que serve ao dominador (Freire, 2005, p. 143).

<sup>26</sup> Essa transformação só pode acontecer se há a participação das pessoas implicadas. Essa transformação não pode acontecer sem elas, porque “sem elas” envolve uma suposta mudança que nada muda, ou seja, os mesmos métodos e procedimentos usados para oprimi-las (Freire, 2005, p. 144).

O Estado<sup>27</sup> é um dos maiores litigantes do sistema de justiça, conforme apontam os dados do Relatório Justiça em números do Conselho Nacional de Justiça<sup>28</sup>. Nota-se, que para resolver tais conflitos, o Estado<sup>29</sup> tem uma preferência pela solução judicial, seja na condição de autor, seja na condição de réu<sup>30</sup>.

A conduta litigante manifestada de forma habitual é um comportamento da Administração Pública que contribui para os índices de ineficiência do Poder Judiciário. Tal conduta surge da percepção econômica dos benefícios que certos agentes, como grandes empresas e o Poder Público, têm ao optar por litigar, considerando o baixo custo e a falta de um efeito educativo nas penalidades impostas. Sem um desencorajamento eficaz das condutas impróprias, aqueles que litigam estrategicamente acabam sendo incentivados a ingressar ou continuar a mover processos de maneira abusiva no sistema judicial, às custas do dinheiro público (Gonçalves, 2016, p. 194).

A partir do reconhecimento de uma “justiça multiportas” de inspiração norte-americana<sup>31</sup>, foram sendo incentivadas outras condutas, cooperativas, manifestadas

---

<sup>27</sup> Luis Henrique Urquart Cademartori esclarece o conceito de Estado, entendido como Estado Democrático de Direito: “para melhor situar o conceito de Estado Democrático de Direito na sua configuração contemporânea, valem as reflexões de Habermas, o qual, partindo da ideia de que o paradigma do direito esclarece o modo como os direitos fundamentais e os princípios do Estado de direito devem ser entendidos em realizados, identifica 3 grandes paradigmas do direito moderno a partir do Estado Liberal, do Estado Social e do Estado Democrático de Direito (sendo este último proposto por ele)” (Cademartori, 2007, p. 25).

<sup>28</sup> Segundo o Relatório “Justiça em números”, do Conselho Nacional de Justiça (2022), o “Painel de Grandes Litigantes”, que tem como objetivo identificar os maiores litigantes da Justiça e subsidiar eventuais políticas judiciárias voltadas à redução da litigiosidade (e, que por ora, opera com dados disponíveis dos tribunais de justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) e do Distrito Federal (TJDFT), dos tribunais federais da 2ª (TRF2) e da 4ª Região (TRF4) e dos tribunais do Trabalho da 12ª (TRT12) e da 22ª região (TRT22)) demonstrou que, nesses órgãos, os litigantes com mais processos em tramitação são de setores da Administração Pública, de Defesa, da Seguridade Social e de atividades financeiras e de seguros.

<sup>29</sup> A presente tese não defende Estado grande, pequeno ou médio. Na esteira de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, adverte-se: “este conceito variará de país para país, significando um Estado suficiente” (Moreira Neto, 2020, p. 40).

<sup>30</sup> Allen Kardec Feitosa Oliveira, diante do cenário de massificação de processos envolvendo o Estado, destaca o papel da Fazenda Pública como um conhecido *repeat player* (2023, p. 58).

<sup>31</sup> O sistema Múltiplas Portas foi concebido por Frank Sander, professor da Universidade de Harvard. Muitos autores têm afirmado que temos um Sistema Multiportas no Brasil, dentre eles Maurício Tonin, quando explica que: “Há décadas o Brasil está envolvido num programa ambicioso e de lenta implantação, que tende a dotá-lo de mecanismos variados e eficazes de acesso à ordem jurídica justa. Nesse sentido, foi criado um sistema multiportas de solução de controvérsias (2019, p. 63). Em sentido similar, Leonardo Carneiro da Cunha, quando afirma: “Costumam-se chamar de “meios alternativos de resolução de conflitos” a mediação, a conciliação e a arbitragem (*Alternative Dispute Resolution – ADR*). Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam “alternativos”, mas sim adequados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas”. Segundo o autor, “A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal”. E, em seu entender: “[...] o direito

pela utilização dos meios autocompositivos para o tratamento<sup>32</sup> dos conflitos; isto é, foram criados mecanismos normativos democráticos que autorizam a via consensual, inclusive no âmbito do Poder Público<sup>33</sup>.

A evolução dos marcos de aplicação da mediação na Administração Pública envolve pelo menos<sup>34</sup>: a) a Política Pública de incentivo aos meios consensuais voltada ao Poder Judiciário contida na Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça; b) o Marco Legal da Mediação, Lei nº 13.140/2015, que em sua segunda parte torna destinatária da autocomposição a Administração Pública; c) o Código de Processo Civil de 2015, que inclui dispositivos de incentivo aos operadores do Direito e ao Estado, encorajando a sua utilização; d) as alterações promovidas na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), que tratam do tema da consensualidade, a partir das alterações promovidas pela Lei nº 13.655/18.

### **2.2.1 A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e a Política Pública voltada ao Poder Judiciário**

---

brasileiro, a partir da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e com o Código de Processo Civil de 2015, construiu um sistema de justiça multiportas, com cada caso sendo indicado para o método ou técnica mais adequada para a solução do conflito”. Assim, “o sistema multiportas de solução de disputas é, enfim, compatível com o ambiente público, podendo abranger as controvérsias que envolvam a Fazenda Pública” (Cunha, 2021, p. 629). No mesmo sentido, por determinação legal, a mediação deve ser oferecida no âmbito dos tribunais, compondo com outros meios consensuais o denominado “Sistema Multiportas de Solução de Conflitos, de inspiração americana” (Rodrigues, 2017, p. 26). Por fim, comparando o modelo brasileiro com o modelo multiportas estadunidenses, as autoras Spengler e Gimenez indicam quatro pontos que podem colaborar na qualificação do papel do mediador e, por consequência, na formação de uma cultura de paz no Brasil. O primeiro seria reconhecer a mediação como método autônomo, e não como fase do processo judicial. A segunda seria solidificar as práticas autocompositivas, seu funcionamento e diferenciação entre os outros métodos, sem encará-los como opção para reduzir o congestionamento processual. O terceiro seria reconhecer o ofício do mediador como atuação profissional, remunerada e reconhecida pela sociedade. E o quarto seria prezar pela qualidade do trabalho do mediador, deixando de colocar em suas costas a tarefa de herói da pátria ou de salvador do Poder Judiciário (2016).

<sup>32</sup> Adota-se para este trabalho a expressão “tratamento dos conflitos”, por ser mais condizente com a cultura da mediação, a qual pretende-se explicar no capítulo quatro.

<sup>33</sup> No presente trabalho, o termo “Poder Público” será usado como sinônimo de “Administração Pública”. Luiz Henrique Urqhart Cademartori define Poder Público como “uma esfera da atividade estatal que, através dos seus poderes instituídos, interage na ordem social com as prerrogativas que lhe são conferidas pelo ordenamento jurídico, o qual deve visar sempre, na sua atuação, ao interesse público (2007, p. 27).

<sup>34</sup> Este trabalho se ocupará de estudar os principais instrumentos normativos que amparam a consensualidade no que diz respeito à possibilidade de utilização de meios adequados de tratamento dos conflitos no âmbito do Poder Público. Há muitos outros, a exemplo da Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, que não serão objeto de investigação da presente tese.

A Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, desde 2010, atribui ao Poder Judiciário o dever de incluir em sua estrutura políticas públicas de meios consensuais para o tratamento das controvérsias (CNJ, 2010). A proposta teve como objetivo reformular a cultura jurídica de tratamento dos conflitos no Brasil.

Contudo, autoras como Gimenez e Spengler (2016) apontam que o protagonismo do Poder Judiciário contribuiu para que a mediação fosse subjugada a uma etapa do processo judicial<sup>35</sup>, tendo por consequência o esvaziamento de seu sentido. Isso se explica por ter-se creditado à mediação judicial a promessa de desafogar o Poder Judiciário. Partindo de um estudo antropológico, Klever Paulo Leal Filho destaca que a técnica da mediação judicial trazida pela Resolução baseou-se em uma visão técnico-jurídica de certos especialistas, expressa por um exercício de retórica ao apontar a mediação como um caminho possível para a superação do contexto de crise do Judiciário (2016, p. 200).

Já Leonardo Carneiro da Cunha destaca que a Resolução confere tratamento adequado aos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, “preocupando-se com a qualidade dos serviços a serem oferecidos. Daí por que há regras explícitas sobre a capacitação dos mediadores e conciliadores” (2020, p. 648).

Na medida em que construiu sua política pública para incentivo aos meios consensuais, o Poder Judiciário pensou em propostas para romper com a cultura do litígio, representada pela sentença do juiz (Goulart; Gonçalves, 2020, p. 427). A morosidade destacada nas pesquisas elaboradas pelo Conselho Nacional de Justiça, em seu relatório Justiça em números, mostrou que o Judiciário não deu conta de ser o guardião das promessas sonegadas pelos demais poderes (Garapon, 1996). Em outras palavras, o Poder Judiciário assumiu que sozinho não daria conta de resolver os conflitos que lhe são apresentados, considerando a necessidade de solucioná-los com “razoável duração”<sup>36</sup>.

No que diz respeito à Administração Pública, a Resolução não operou uma revolução nas relações em que o Estado se envolve nas atividades administrativas

---

<sup>35</sup> Alexandre Morais da Rosa aponta, lembrando os ensinamentos de Juan Carlos Vezzulla e de Luis Alberto Warat, que o grande diferencial da mediação é a força e a ética da palavra. As propostas consensuais podem dialogar com o Direito e até serem materializadas em termos jurídicos. Contudo, a compulsão de dar forma jurídica ao instituto pode ser o oposto da cultura da mediação, tratando-a como um mero subsistema do processo (civil, penal etc.) (Morais da Rosa, 2015).

<sup>36</sup> Refere-se ao art. 5, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988 que diz: “[...]: a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (Brasil, 1988).

cotidianas. Importante mencionar-se que, antes mesmo do advento da Resolução do CNJ, já havia instrumentos consensuais disponíveis à Administração Pública: por exemplo, leis autorizadoras de realização de acordos dentro de certos parâmetros pecuniários, desapropriação amigável prevista no art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/1941<sup>37</sup>, entre outras. Como se verá, a Administração Pública começou a contar com estrutura interna organizada para tratar os conflitos já eclodidos por meios autocompositivos, especialmente a partir do Marco Legal de Mediação<sup>38</sup>, o qual passa-se a expor.

### **2.2.2 O marco legal da mediação: a Lei nº 13.140/2015 e a adoção do termo “autocomposição” no âmbito da Administração Pública**

A Lei nº 13.140/2015, aprovada em 2 de junho de 2015, vigente desde dezembro do mesmo ano, é considerada o marco regulatório da mediação (judicial e extrajudicial) no Brasil. A lei, em sua primeira parte, “Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias” e na segunda, “sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”.

Entende-se por autocomposição no Poder Público: “o percurso para a solução consensual de conflito envolvendo a Administração Pública, seja por meio da mediação, conciliação, negociação ou qualquer outro método que não implique a imposição da solução por um terceiro” (Goulart; Eidt, 2022, p. 22-23).

Quando se adota a expressão “autocomposição”, portanto, direcionam-se esforços para uma composição amigável dos conflitos. Isso pode ocorrer tanto com órgãos públicos quanto com cidadãos ou seus servidores. É importante ressaltar que a segunda parte da Lei não enfatiza a mediação seja como técnica ou como mecanismo cultural. Isso se conclui a partir da leitura da primeira parte da lei, que define a mediação como técnica em seu art. 1º.

---

<sup>37</sup> Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública (Brasil, 1941). Por oportuno, registre-se as alterações sofridas pela Lei nº 13.867, de 26 de agosto de 2019, “[...] para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública [...]” (Brasil, 2019).

<sup>38</sup> Ressalva-se que, em 2007, foi criada, no âmbito federal, a CCAF - Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal –, com a finalidade de prevenir e solucionar conflitos que envolvam a União ou entidade integrante da Administração Pública Federal, vindo, posteriormente, a abranger as controvérsias entre entes federais e entidades componentes da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios. Para conhecer a estrutura, composição e funcionamento da CCAF, consultar Facci (2019, p. 161-200).

No entender de Maria Tereza Fonseca Dias, o objetivo da lei não foi a de implantar claramente a mediação na Administração Pública, “mas instituir um conjunto de mecanismos de autocomposição, do qual a mediação é uma espécie que pode ser ou não implantada” (2016).

Ao escolher o termo “autocomposição” no lugar de mediação, conforme a primeira parte da lei, que vai do art. 1 ao art. 31, subtende-se a ideia de que a mediação seria aplicável apenas para conflitos entre particulares. Se por um lado pretendeu-se ampliar expressamente o rol dos meios adequados, por outro, enfraqueceu o instituto da mediação quando envolvida a Administração Pública, ao não a acolher de forma expressa.

Para Roberta Maria Rangel, apesar de existirem leis administrativas especiais que admitem a utilização de métodos extrajudiciais de solução de controvérsias, a mediação não foi regulamentada para Administração Pública na Lei de 2015, embora haja uma ressalva no art. 33, no sentido de que enquanto não regulamentadas as câmaras administrativas na esfera federal, estadual, distrital e municipal, os conflitos em que o Poder Público se envolva podem ser dirimidos conforme o procedimento de mediação (Rangel, 2017, p. 271).

Na interpretação de Luciana Moessa de Souza, segundo a lei “o que se pretende dizer é autocomposição, significando tal expressão uma “resolução por acordo” (2016, p. 220). Ou seja, a Lei de mediação trata os meios consensuais como técnica para resolver conflitos por meio de um acordo. Disso se conclui, portanto, que não se incentiva uma verdadeira revisão das relações da Administração Pública, tanto internas<sup>39</sup> quanto externas<sup>40</sup>, no sentido de se estabelecerem novos modos de convivência.

A Lei nº 13.140/2015 considera em seu art. 1º, parágrafo único, que a mediação é uma “atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (Brasil, 2015). A definição legal de mediação, portanto, adota a posição de que a mediação é técnica, uma forma

---

<sup>39</sup> Por relações internas, entende-se não só as relações entre os próprios órgãos da Administração Pública, mas também da relação desta com seus agentes públicos.

<sup>40</sup> Por relações externas, entende-se as interações que as entidades governamentais estabelecem com entidades de fora do próprio âmbito. Inclui-se, portanto, por exemplo, a relação como cidadã, grupos, empresas, instituições de ensino, relações contratuais de parceria público-privado, entre outras.

de tratamento dos conflitos, que se diferencia de outras em razão do terceiro imparcial e pela possibilidade de construção das decisões pelas partes envolvidas, o que é reafirmado no Código de Processo Civil (Brasil, 2015).

Kaline Ferreira tece críticas à Lei de Mediação por esta não ter feito considerações adaptativas à Administração Pública. Em seu entender, houve equívoco ao considerar a mediação privada, tratada na primeira parte da lei, aplicável ao direito público, sem que houvesse qualquer tipo de filtragem. Nas palavras da autora:

A Lei de mediação não foi concebida para a mediação envolvendo entes públicos. Diante de uma possível omissão, agregou uma parte dedicada a esse tipo de mediação, e assim, cometeu o seu principal equívoco: considerar a mediação do direito privado possível de ser aplicada ao direito público, sem nenhum tipo de filtragem (Ferreira, 2017, p.10)

Para realizar as autocomposições, o artigo 32 da Lei n.º 13.140/2015 afirma que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, poderão criar câmaras<sup>41</sup> de prevenção e resolução administrativa de conflitos (Brasil, 2015). Assim, nas situações descritas no texto legal, terá o particular a oportunidade de endereçar seu pedido diretamente às câmaras. A submissão de conflitos à tais centros administrativos de resolução de conflitos, segundo a Lei de Mediação não é colocada como obrigatória, nos termos do art. 32, § 2º e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado (2015).

Luciana Moessa de Souza aponta que a Lei parece deixar a critério da Administração a criação ou não das câmaras. Em seu entendimento, trata-se de um dispositivo que contraria a Constituição Federal de 1988, especialmente o princípio da eficiência. Segundo a autora, os conflitos devem ser resolvidos levando-se em consideração a melhor relação entre custos e benefícios, ou seja, “menores custos, menos tempo, menos desgaste para a relação entre as partes e melhores resultados para ambas” (2016, p. 212-222).

Para Coelho e Lúcio, a escolha de determinados instrumentos em detrimento de outros apresenta a escolha de caminhos de desenvolvimento de políticas públicas,

---

<sup>41</sup> Entende-se por Câmaras administrativa de prevenção e solução de conflitos administrativos: “órgão institucional das advocacias públicas, cuja previsão encontra-se no art. 32 da Lei no 13.140/2015 e que tem como finalidade promover a prevenção e a solução consensual de conflitos envolvendo a Administração direta e indireta dos entes federados” (Goulart; Eidt, 2023, p. 23).

determinando suas características, finalidades e objetivos: em suma, escolhas políticas (2011, p. 22).

Dias registra que a inércia do regulamento quanto às Câmaras poderá desestimular a Administração Pública a implantar a mediação e outros mecanismos de tratamento de conflitos no Poder Público. Em seu entender, considerando que a lei autorizou o exercício de competência ampla para a Administração em matéria de métodos autocompositivos, o exercício desta competência deve se dar de forma adequada, diferenciando-se as potencialidades que cada um tem a oferecer neste cenário (Dias, 2016).

A criação das câmaras permite também ao cidadão a oportunidade de compor a disputa sem ter que necessariamente ingressar com uma demanda no Judiciário. Contudo, não há plena liberdade sobre o que pode ser ou não proposto.

Um dos desafios impostos à Administração é o de regulamentar os conflitos que serão encaminhadas para a via da autocomposição. A autocomposição pode ser a solução mais adequada, “notadamente em situações em que se constate que o conflito pode gerar a paralisação de serviços públicos ou prejuízos ao aparato estatal” (Fagúndez; Goulart, 2016, p. 157). Mas não só. É preciso também pensar na criação de soluções potenciais negociadas para as demandas do dia a dia da Administração, humanizando e distensionando o ambiente da convivência.

Lembra Rogério Medeiros Garcia Lima que “a convivência humana é social. A vida humana é, essencialmente, uma experiência compartilhada” (2005, p. 6). Na mesma esteira, aponta Carlos Ari Sundfeld que a convivência depende da existência de regras estabelecendo como devem ser a relação entre todos, dependendo a convivência, segundo o autor, da organização. Assevera que “para existirem tais regras, alguma força há de produzi-las; para permanecerem, alguma força deve aplicá-las, com a aceitação dos membros do grupo. A essa força, que faz as regras e exige o seu respeito chama-se poder” (1997, p. 21-22).

Ocorre que o poder precisa ser compartilhado para que se estabeleçam regras de convivência que reconheça direitos fundamentais, abrindo caminhos para que o interesse público<sup>42</sup> seja atingido.

---

<sup>42</sup> Reconhecendo a dificuldade de conceituar a expressão, Juliano Hein parte do pressuposto de que o “interesse público é uma categoria jurídica que não é monopólio do Direito Administrativo”, que “congrega uma “zona de ponderação dos valores constitucionais”, ou seja, uma “unidade de interesses” que “gera efeitos sobre as três esferas do Poder”. Nas palavras do autor: “Especificamente para o cumprimento da função administrativa, o interesse público servirá como uma “bússola”, ao

Por que não pensar em propostas que atendam aos direitos fundamentais de cidadãos e servidores, como, por exemplo, para reconhecer que existem pessoas com necessidades que exijam a criação de soluções potenciais para situações fora do rol dos conflitos catalogados? Cite-se, por exemplo, o caso de um estacionamento de um órgão público, que disponibiliza vagas, por costume<sup>43</sup>, apenas a uma categoria dos servidores ali lotados. A partir de um pedido administrativo de uma servidora grávida, poderia ser instaurada um grupo de trabalho para avaliar a quantidade de carros e vagas disponíveis e verificar se elas respeitam a legislação de pessoas vulneráveis,

---

mesmo tempo em que formaliza as balizas a esta mesma atuação. De modo que a avaliação dos “bens jurídicos em jogo” deve ser feita em um nível substancial, ou seja, a simples atuação da Administração Pública com base no “bem comum” não guarneceria o instituto em questão. Prossegue afirmando que “o interesse público não pode ser visto como antítese ao interesse privado”, (...) até porque a “soma das vontades”, ou melhor, das “pretensões de vários indivíduos” em um consenso, pode refletir a soma e o encontro de vários interesses individuais. Logo, a satisfação do interesse público, pode bem ser paralela ou convergente com o interesse particular. O autor assume que: “O interesse público está ligado ao exercício do poder público. Como este exercício possui base na Constituição Federal e na lei, a delimitação do seu conteúdo deverá ser a partir destes textos normativos”. Por outro lado, segundo o autor: “os contornos principais do dito instituto não devem ser fixados somente a partir de um elemento quantitativo (número de componentes de um grupo a serem atingidos), mas também, por um critério qualitativo, que avalia os custos das necessidades e o benefício assegurado com a satisfação, ou a densidade normativa de um valor constitucional em relação a outro, diante do caso concreto. Por exemplo: em uma ação afirmativa, prevalece o critério qualitativo, em relação ao critério quantitativo (exemplo: cotas para determinada classe social a acessar vagas nas universidades, cargos públicos etc.)”. Assim, “a Constituição Federal é o primeiro mapa topográfico do interesse público a ser consultado, porque, quando constitui o Estado, acaba, por tabela, vetando ou impondo quais serão os padrões político e jurídicos a serem praticados”. Por fim, ponderando sobre a existência ou não de uma supremacia do interesse público sobre o direito privado, afirma que “é típica questão exclusivamente de nomenclatura. O certo é que existem em determinados casos, poderes administrativos com prerrogativas, na linha do exercício da *puissance public*. E isto não se opõe ou anula os direitos fundamentais ou necessariamente revela uma atitude arbitrária dos órgãos do Estado. E assim o é na maioria dos demais países – para não dizer em todos”. Conclui: dentre as posições que afirmam ou negam a existência da “supremacia do interesse público, estão a defender a mesma coisa. Nenhuma delas nega a possibilidade de, em certas situações, o Poder Público atuar com supremacia. E esta possibilidade deve estar fundamentada, por óbvio, na Constituição Federal e, por conseguinte, na lei. Logo, contemporaneamente, as prerrogativas do Estado existem não mais por conta da supremacia do interesse público, mas sim, por conta das “permissões constitucionais” nesse sentido”. Em resumo, houve uma atualização nesse sentido” (2019, p. 109-114). Lembra Irene Nohara que os temas emergentes como gênero e discriminação étnico-racial são de interesse público no cenário democrático contemporâneo. Segundo a autora, o interesse público é conceito dinâmico e que evolui ao longo do tempo e em diferentes contextos sociais (2023, p. 231).

<sup>43</sup> As instituições precisam estar atentas ao papel do costume administrativo na manutenção de estruturas de poder e discriminações. Revisar e reformar esses costumes, para torná-los mais inclusivos e igualitários é fundamental para promover uma Administração Pública mais isonômica e eficiente. Isso pode incluir a implementação de políticas de diversidade, treinamento sobre vies inconsciente e revisão contínua das práticas administrativas para garantir a equidade e a igualdade de oportunidades para todas as pessoas, sejam elas servidoras ou não.

por exemplo. Poderia ser elaborada uma Resolução prevendo o uso das vagas de uma forma democrática, ampliando-se o número de pessoas atendidas, afastando qualquer mau uso antes privativo apenas a uma classe.

Contudo, é mais usual a doutrina pensar a autocomposição no sentido de técnica de conflitos que já eclodiram e não para prevenir conflitos ou para a eliminação de tensões de certas situações para sustentar uma convivência mais harmônica.

Voltando ao tema da técnica, Souza, por exemplo, esclarece que para viabilizar esse caminho é desejável que existam parâmetros prévios contidos em normas legais ou administrativas, que estipulem os critérios necessários para a celebração de acordos, que definam autoridades encarregadas de realizar a análise de risco e as hipóteses autorizadoras para realização de acordos. Sugere-se que tais decisões sejam “tomadas de forma colegiada com a participação de pessoas ligadas à área jurídica, bem como à área técnica afetada” (Souza, 2016, p. 216-217). Da sua análise é possível perceber a preocupação com o medo da punição e de resistências internas para a adesão aos meios consensuais, podendo-se falar em um “Direito Administrativo do medo”<sup>44</sup> também nas questões atinentes à consensualidade.

Em linha com esse pensamento, de igual modo, as ponderações trazidas por Oliveira e Carmo, no sentido de que a aversão ao risco e o medo acabam cerceando o agente público<sup>45</sup> de atuar de forma inovadora, preferindo comportamentos conservadores e formalistas, ainda que não coincidam com o melhor atendimento do interesse público (2023, p. 78). Marcelo Marques aponta que esse medo traz como consequência o uso ainda tímido da mediação pelo Poder Público (2023, p. 113).

Para que novos modos de atingir o interesse público possam ocorrer, deve ser considerado que as pessoas que ocupam os cargos e funções na seara pública e que vão facilitar o tratamento dos conflitos, precisam de treinamento, para soltarem as amarras do sistema contencioso que permeia os modos de agir unilateral e imperativa. No ponto, registre-se a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no

---

<sup>44</sup> Aqui se faz referência à tese de Doutorado de Rodrigo Valgas (2020), que tratou do tema do “Direito Administrativo do medo” no que diz respeito ao controle dos atos administrativos.

<sup>45</sup> Segundo Juan Carlos Vezzulla, “Toda organização do Estado é baseada na discriminação, no sentido de a sociedade não ser capaz de se autogerir; então precisa delegar isso ao Estado. Há muitas deformações, [já que] o funcionamento do Estado é exercido por pessoas, às vezes escolhidas pela cidadania, outras pelas autoridades. Ou seja, o poder do Estado é exercido por um governo, e isso leva as pessoas que estão no exercício das funções de governo se situem numa posição de privilégio, de poder especial que as diferencia dos governados” (Araújo, 2022, p. 77)

sentido de que “não se cogita negociar o interesse público, mas novos modos de atingi-lo com mais eficiência” (2003, 164).

Nas palavras de Coelho e Lúcio:

Faz-se importante notar que os órgãos e as instituições públicas existem e são estruturados por pessoas, por mais que estejam imbuídas dos atributos de gestão de impessoalidade e eficiência, findam por levar para esses ambientes toda a sua história e a sua composição subjetiva. Com efeito, são eles os condutores de todo o processo de instalação do conflito e, por conseguinte, de sua solução. Cabe, então, analisar o procedimento de solução das querelas, preconizando que a mediação seria uma forma útil e promissora de solução dessas questões (2011, p. 20).

Elaborar ações e metas que fortalecem os processos de pacificação social também é papel da Administração Pública. Contudo, como adverte Jaime Rodriguez-Arana, a mediação não é panaceia para resolver todos os problemas do Poder Público, mas pode resolver um número considerável, evitando-se esforços administrativos desnecessários (2011, p. 130).

Conforme o exposto, não obstante a Lei tenha sido um marco importante para a Administração, ao usar o termo “autocomposição”, enfraquece-se o instituto da mediação, uma fórmula menos hostil de abordar os conflitos. No mesmo sentido, não promove a mediação enquanto cultura, para revisar as relações internas e externas, dependendo, tal conduta, diante do atual cenário, de escolhas políticas e diretrizes de gestão de cada governo.

### **2.2.3 O Código de Processo Civil de 2015 e o incentivo à utilização dos meios consensuais aos operadores jurídicos e ao Estado**

As inovações trazidas pelo Código de Processo Civil, contidas na Lei nº 13.105, aprovada em 16 de março de 2015, vigente desde o dia 18 de março de 2016 reafirmaram a lógica da Lei de Mediação que prevê a mediação enquanto atividade técnica. Mostra uma disposição favorável diante dos meios consensuais<sup>46</sup>, com ênfase

---

<sup>46</sup> O CPC de 2015 introduziu, além da mediação judicial, o instituto dos negócios jurídicos processuais, evidenciando-se a inovação verdadeira “cláusula geral de negociação processual”. O CPC manteve cláusulas de eleição de foro e distribuição do ônus da prova, mas ampliou as possibilidades de negociação, permitindo que as partes ajustem procedimentos e definam ônus, poderes e deveres processuais, desde que o processo envolva direitos passíveis de autocomposição. O artigo 190 do CPC introduz essa cláusula geral, que dá às partes liberdade para modificar procedimentos de acordo com as particularidades do caso (Didier Jr., 2023, p. 37).

na mediação judicial, como fórmula ou método capaz de solucionar adequadamente certos tipos de conflito.

Incentiva, em seu art. 3º, § 2º, a participação direta do Estado<sup>47</sup>, para que promova sempre que possível a solução consensual e, no parágrafo 3º<sup>48</sup>, convoca os profissionais, muitos deles agentes públicos<sup>49</sup> (advogados públicos, juízes, defensores públicos, promotores de justiça) atuantes no sistema de justiça, para que invistam nos meios consensuais para o tratamento dos conflitos em todas as instâncias.

Da análise do Código de Processo Civil também não há qualquer menção à mediação enquanto forma de cultura ou quanto à necessidade de revisão das relações em que a Administração Pública se envolve. Ou seja, foram feitas inovações legislativas inserindo a mediação no contexto dos meios consensuais de tratamento dos conflitos como atividade técnica, tanto na Lei de Mediação quanto no Código de Processo Civil que utiliza a expressão “método” como sinônimo de técnica.

No entender de Leonardo Carneiro da Cunha, “o CPC cria um sistema integrado de resolução de disputas, integrado pelo Poder Judiciário e por instituições públicas e privadas que se dedicam aos meios alternativos (Cunha, 2020, p. 650). Ele aponta que há uma importante mudança de conceito e de orientação: o foco deixa de estar (apenas) no julgamento e passa para a efetiva solução do conflito” (Cunha, 2020, p. 649). Tal análise parece estar em consonância com a ideia de resolução por acordo e não como forma de cultura e revisão das relações, como já mencionado.

Com relação à disposição direcionada ao Estado, Cunha entende que é uma norma promocional. Isso porque o Estado deverá promover o uso dos meios consensuais, e os profissionais do Direito deverão estimular o seu uso, o que representa um esforço de “capacitação de pessoal, criação de estrutura física, esclarecimento da população e treinamento dos servidores e dos profissionais do meio jurídico e geral” (2020, p. 650).

---

<sup>47</sup> “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. [...] § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (Brasil, 2015).

<sup>48</sup> “Art. 3º [...] § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial” (Brasil, 2015).

<sup>49</sup> Adota-se para fins de conceito de agentes públicos o constante na Lei de Improbidade Administrativa, constante no art. 2º: “Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei” (Redação dada pela Lei nº 8.429/1992 (Brasil, 1992).

Apesar disso, Segundo Maurício Tonin é possível verificar na prática, o descrédito de alguns componentes da magistratura nos meios consensuais na Administração Pública, quando, por exemplo, deixam de designar a audiência de autocomposição. Mesmo estando em vigor comando ao juiz de que estimule a solução consensual do conflito, o dispositivo é pouco utilizado, é desconhecido ou até mesmo ignorado quando uma das partes é a Fazenda Pública:

É comum ver em mandados de citação da fazenda pública a menção pelo juiz de que em razão de os procuradores sempre alegarem impossibilidade de transação por serem disponível interesse público fica dispensada a audiência de conciliação, devendo a fazenda pública apresentar contestação no prazo legal. Tal prática, com a devida vênia, mais que equivocada, é ilegal (2019, p. 95).

A mediação judicial poderá ser pré-processual (antes do início do processo) ou processual (incidente ao processo). E o art. 174<sup>50</sup> repetiu a norma prevista na Lei de mediação, no que diz respeito à solução consensual em âmbito administrativo, trazendo exemplos de quando pode a Administração fazer uso dos meios consensuais: dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; e promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

O CPC de 2015, seguindo a orientação prevista pela Resolução nº 125 do CNJ, trouxe a atividade da mediação judicial para o interior da estrutura do Poder Judiciário, sem excluir, contudo, a forma prévia ou mesmo a possibilidade de utilização de outros meios de solução de conflitos extrajudiciais. Para Yara Rodrigues, a fórmula apresenta uma nova base estruturante, que estimula a autocomposição e o respeito à autonomia da vontade das partes (Rodrigues, 2017, p. 128).

Para uma compreensão mais completa da mediação é necessário combinar a Lei de Mediação com o CPC de 2015. O novo diploma processual teria buscado elevar os meios consensuais a corolário do direito fundamental de acesso integral à Justiça, colocando a mediação à disposição dos jurisdicionados. A expectativa é

---

<sup>50</sup> Segundo o CPC: “Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (CPC, 2015).

diminuir o ajuizamento de processos no Poder Judiciário. Contudo, afirma a autora que se precisa ter o cuidado de não desvirtuar o instituto, que não deve ser visto somente como meio para reduzir o número de demandas nos tribunais, pois esse é um efeito secundário (Rodrigues, 2017, p. 26).

Por outro lado, Charlise Gimenez e Fabiana Spenger apontam que não houve institucionalização da mediação como instituto próprio para tratar os conflitos, havendo, no entendimento das autoras, apenas a judicialização do procedimento, como requisito da petição inicial e como etapa do processo (“audiência” de mediação) (Gimenez; Spengler, 2016, p. 275).

Em suma, as mudanças trazidas pelo Código de Processo Civil reforçaram a importância da mediação como técnica de resolução de conflitos, incentivando a sua utilização, bem como a participação ativa do Estado e dos profissionais do Direito. No entanto, é fundamental garantir que a mediação seja compreendida e aplicada de forma adequada, para que seu potencial como meio eficaz de tratamento dos conflitos seja aproveitado de forma exitosa.

#### **2.2.4 A alteração promovida na LINDB pela Lei n. 13.655/2018**

Mudanças substanciais foram introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). No entender de Juliana de Palma, representam uma evolução significativa para a Administração Pública. Essas modificações, de caráter amplo, possibilitam à gestão pública a incorporação do consenso como parte essencial no processo decisório, conferindo-lhe uma dimensão operacional inovadora. Tal abordagem reforça não apenas a segurança jurídica, mas também aprimora a qualidade das escolhas e determinações realizadas pelo setor público (Palma, 2020, p. 209)

A concepção tradicional da relação entre a Administração Pública e os cidadãos é transformada representando uma mudança que incorpora a noção de humanização nos vínculos estabelecidos. Esta mudança implica em repensar a interação, transcendendo a rigidez hierárquica e enfatizando a valorização do indivíduo. Embora pareça desafiador alcançar essa humanização em relações marcadas por diferenças substanciais, essa proposta se fundamenta na necessidade de reconhecer o sujeito e reflete uma realidade presente nas Constituições nacionais e comunitárias (Salvo, 2018, p. 23-24).

Ainda que a LINDB reconheça os mecanismos da Lei de Mediação e do CPC como expedientes que promovem a consensualidade, com o uso da criatividade<sup>51</sup> e tecnologia<sup>52</sup>, nas palavras de Juliana de Palma,

Consiste em uma lei de planos, públicos e privados, que viabiliza o desenho de soluções jurídicas com maior criatividade e conforto decisório. No âmbito público, fundamentalmente a previsão de ônus aos controladores e a tutela do gestor público honesto permitem a definição mais efetiva de políticas públicas, contratos, licenças e permissões, entre outras manifestações. Desse modo, pela segurança jurídica, a Nova LINDB viabiliza a inovação pública na medida em que pavimenta o experimentalismo na administração pública, como a assimilação de novas tecnologias em suas atividades prestacionais e o emprego de mecanismos jurídicos atípicos. (Palma, 2020. p. 209).

---

<sup>51</sup> Warat argumenta que “a prática do poder jurídico não suporta a ideia de criatividade. A criatividade do Direito é sempre escondida em nome da segurança jurídica” (1997, p. 64).

<sup>52</sup> Os métodos adequados de resolução de conflitos têm sido observados sob a ótica das inovações tecnológicas que têm chegado ao Direito. Os tradicionais ADRs (*Alternative Dispute Resolution*), formas que conhecemos para solucionar conflitos (negociação, conciliação, mediação e arbitragem) têm sido adaptadas para meios virtuais, as denominadas ODRs (*Online Dispute Resolution*). Segundo Janet Rifki, essa evolução traz uma nova presença cada vez mais sofisticada, a tecnologia, que dado o seu papel cada vez mais abrangente passa a ser reconhecida com uma “quarta parte” (*fourth party*) para além dos dois polos em disputa e o seu facilitador (conciliador, mediador ou árbitro). Para a autora, assim como a função do terceiro pode variar de acordo com o contexto, o mesmo pode ocorrer com o papel da quarta parte: na maioria dos processos de ODR, ela não substitui o terceiro, mas funciona como um aliado e colaborador, por exemplo, assumindo a responsabilidades por algumas comunicações com as partes (2001, p. 117–124). Antes da pandemia do coronavírus, já estávamos cercados por tecnologias, mas o contexto em que vivemos nos jogou ainda mais para os ambientes virtuais. Por isso é comum que se questione se as ODRs substituirão as ADRs, ou se elas vão coexistir em um mundo pós-pandemia. Dentre as vantagens das ODRs é possível mencionar a economia de custos, o exercício da autonomia e a maior satisfação na resolução, que pode ser potencializada pelas ferramentas virtuais. Há, ainda, a comodidade de conversar com a outra parte sem precisar se deslocar para um local físico e a economia de tempo que isso proporciona. O caminho da resolução de conflitos apresenta alguns desafios, tanto nos formatos que envolvem encontros presenciais, quanto nos que são realizados virtualmente. Nos formatos virtuais é necessário: saber se comunicar por telas; se preocupar com o lugar de onde se vai fazer a transmissão; buscar uma forma acolhedora de se comunicar com as partes e saber se portar a distância, para que os envolvidos se sintam confortáveis nos encontros; treinar a escuta virtual; eliminar a desconfiança das partes quanto ao sigilo; garantir aos excluídos digitais o acesso à internet; entre outros. As ODRs já são uma realidade no Brasil e no mundo, seu estudo é um campo aberto de possibilidades emergentes para evitar-se a litigância e desenvolver habilidades técnicas e tecnológicas. Trata-se de mais uma possibilidade para o Poder Público tratar seus conflitos.

De acordo com Leonardo Carneiro da Cunha, o art. 26<sup>53</sup> da LINDB<sup>54</sup> traz uma cláusula geral estimuladora da adoção de meios consensuais pelo Poder Público<sup>55</sup>. E, por força do art. 30<sup>56</sup> da LINDB, o Poder Público deve desenvolver procedimentos internos capazes de mapear os casos para sugerir a aplicação dos meios consensuais<sup>57</sup>. Tais dispositivos conjugados com arts. 3º e 174 do CPC, segundo o autor, estabelecem o dever de a Administração Pública adotar meios consensuais para resolver conflitos (2020, p. 634).

Entre as transformações que perpassam o Direito Público atual, esse novo contexto jurídico permite reconhecer a existência de um dever de consensualidade quando da decisão imperativa e unilateral puder resultar prejuízos ao Estado (não apenas de cunho financeiro, mas também quando violar o interesse público em outros aspectos) ou menor efetividade no seu cumprimento do que uma negociação administrativa. Tal análise diminui o campo de escolha do administrador público, exigindo-lhe uma atuação proativa para tentar adotar uma interlocução entre Estado e administrados na busca de soluções em que se evidencie alguma vantagem para a Administração Pública (Neves; Filho, 2018, p. 79).

Contudo, verificam-se alguns entraves na aplicação dos mecanismos voltados ao consenso, pois administrar é mais do que aplicar a lei de ofício, mas também interpretar as normas públicas para aplicá-las nos casos concretos, “especialmente

---

<sup>53</sup> Segundo a LINDB: “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no caput deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (VETADO) III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. § 2º (VETADO)” (Brasil, 2018).

<sup>54</sup> Edilson Pereira Nobre Júnior aponta que o art. 26 é fruto da tendência de implantação de uma Administração concertada, consensual, ou “*soft administration*”, que representa uma nova forma de democracia participativa que traz os indivíduos para o debate de temas de interesse comum, em contraposição ao modo de decidir de forma unilateral (2019, p. 137-145).

<sup>55</sup> Nesse sentido, o enunciado 130 do Fórum Nacional do Poder Público: “O art. 26 da LINDB prevê cláusula geral estimuladora da adoção de meios consensuais pelo Poder Público e, para sua aplicação efetiva e objetiva, recomenda-se a produção de repositório público de jurisprudência administrativa”.

<sup>56</sup> Segundo a LINDB: “Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Ainda de acordo com o Parágrafo único: “Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão” (Brasil, 2018).

<sup>57</sup> Nesse sentido, o enunciado 131 do Fórum Nacional do Poder Público: “Deve o Poder Público desenvolver procedimentos internos hábeis a identificar casos para sugerir a aplicação dos meios consensuais de conflito”.

no caso brasileiro, em que as leis dirigidas à administração são pouco detalhistas e prenes de indeterminação jurídica, a interpretação é uma tarefa indissociável da implementação” (Palma, 2020, p. 227).

Ao promover a consensualidade na Administração Pública, a LINDB abre espaço para que também a mediação se afirme como prática dialógica que pode dar respostas satisfatórias às situações conflitivas, como mais um caminho que promova a relação harmônica e pacífica entre cidadão e Administração Pública, mas que não necessariamente seja limitada à técnica de solução de conflitos. Nas palavras de Mello, Romanichen e Andrade:

A tendência ao diálogo e à participação é o caminho que tem se mostrado mais viável à promoção de uma relação harmônica e pacífica entre administrados e Administração Pública, no Estado Democrático de Direito. A possibilidade de transação entre os dois pólos dessa relação tão interdependente facilitaria sobremaneira a satisfação das controvérsias existentes, de maneira menos onerosa para o cidadão, mais eficiente para o Estado (2009, p. 202).

Como bem aponta Rodrigues e Ferreira Filho, o Brasil tem um duplo problema. O primeiro estaria ligado à cultura de tradição formalista da legalidade<sup>58</sup>, exigindo lei específica, critérios e diretrizes para a construção de soluções. Por outro, tal limitação cerceia e tolhe a construção de soluções criativas, sendo necessário que se construa uma posição intermediária, que admita a utilização de um permissivo genérico (art. 26 da LINDB) e motivação adequada em face do interesse público (2021, p. 253).

Apesar de o percurso legislativo ter alcançado um novo grau de sistematização no trato dos conflitos da Administração Pública com as inovações trazidas pela LINDB, há de se aprofundar como podem ser criadas as condições para os gestores públicos possam se comprometer com a criação de condições de diálogo e participação<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Explicam Niebuhr, Oliveira e Quint que “referida tradição formalista, baseada essencialmente na centralidade da lei, dá lugar à abertura constitucional do Direito Administrativo. Transparece-se com isso, o que denomina de “crise da lei formal e da noção da legalidade”. Demanda-se da Administração Pública uma nova postura, respalda pela sua vinculação à juridicidade em detrimento da superada vinculação positiva à lei em sentido estrito. A vinculação, nesse sentido, é ao ordenamento, compreendendo uma atuação conforme as disposições constitucionais, a atos normativos infralegais, e a princípios gerais de direito” (2018, p.1549-1550).

<sup>59</sup> A participação, segundo Odete Medauer, surgiu a partir do novo modo de ser do Estado contemporâneo, em relação ao modelo do século XIX: “os cidadãos não mais aceitam a condição de sujeitos passivos, o indivíduo também evoluiu: o grau mais elevado de informação propiciado por maior instrução formal e pelos meios de comunicação de massa acarreta a vontade geral de “tomar a palavra” ante a burocracia maciça das grandes organizações estatais”. A autora pontua que a participação também inclui, ainda que de maneira mais restrita, a atuação de servidores, “que por vínculos funcionais, integram a instituição. Torna-se frequente a menção à influência dos servidores na tomada de decisões em geral e naquelas que lhes concernem, sobretudo ante o reconhecimento

### 3 ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No presente capítulo são abordados aspectos relevantes acerca da mediação no contexto da Administração Pública, destacando-se a ausência de um conceito legal específico para esse domínio, a sutil confusão entre institutos consensuais, a definição do escopo da mediação e a viabilidade da aplicação dos princípios normativos da mediação privada na esfera administrativa. Além disso, realiza-se uma análise sobre os sujeitos participantes e a transformação do papel do cidadão, considerando a abordagem dos conflitos envolvendo agentes públicos, a seleção criteriosa de mediadores e o emprego de ferramentas apropriadas nesse contexto.

#### 3.1 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Embora a legislação sobre a implementação da mediação na Administração Pública careça de clareza em pontos cruciais, é essencial dedicar atenção a essa área para lidar com a complexidade dos conflitos envolvendo o Poder Público. Isso inclui a seleção criteriosa de mediadores com expertise específica nesse campo, buscando uma abordagem mais alinhada com a Constituição e o regime jurídico-administrativo.

Por outro lado, é relevante considerar diferentes perspectivas sobre os direitos que podem ser objeto da mediação, seja olhando a questão pelo prisma do Estado ou das mulheres.

Um dos desafios enfrentados é a falta de estruturação nas práticas de mediação na Administração Pública, havendo, ainda, certo improviso nesse cenário. Embora haja diversos estilos, a falta de debate sobre o impacto dessas abordagens nos casos submetidos à mediação gera falta de clareza.

Além disso, há uma confusão terminológica entre mediação e conciliação, o que demanda compreensão sobre se o objetivo é resolver conflitos por meio de acordos ou satisfazer interesses e necessidades, promovendo a cultura jurídica. Igualmente, diante da falta de clareza na aplicabilidade dos princípios da mediação

---

de seu direito à sindicalização (como prevê a Constituição pátria, no art. 37, inciso VI)” (2003, p. 230-231).

privada quando o Poder Público se envolve, é crucial que a doutrina lhes interprete de acordo com a Constituição e as leis vigentes.

### **3.1.1 A ausência de um conceito legal de mediação para o âmbito da Administração Pública**

Ao adotar-se a mediação como técnica no Brasil, não se reconheceu nenhum conceito específico para a mediação pública<sup>60</sup>, aqui entendida quando há a participação da Administração Pública.

O conceito trazido pela Lei de Mediação não faz distinção expressa entre a mediação privada e a mediação pública (ou administrativa) e entre a mediação judicial e a mediação extrajudicial. Adota, portanto, um conceito genérico para todos.

Por mediação pública (ou administrativa) (judicial ou extrajudicial) entende-se que é um meio de tratamento dos conflitos em que uma das partes é a Administração Pública, em que um terceiro auxilia os envolvidos para que por meio da comunicação encontrem saídas úteis que não violem a lei ou o regime jurídico administrativo, dando concretude aos direitos fundamentais<sup>61</sup> e ao interesse público.

Mediação pública judicial é a que acontece no âmbito do Poder Judiciário, podendo ser pré-processual (antes de judicializado o conflito de interesses) ou incidental (durante o trâmite de uma ação judicial, ou seja, após judicializado o conflito).

Já a mediação pública extrajudicial é a que acontece fora do âmbito do Poder Judiciário podendo se desenrolar no Poder Público em suas câmaras administrativas de solução de conflitos. Tais câmaras são órgão institucionais das advocacias públicas, previstas no art. 32<sup>62</sup> da Lei n. 13.140/2015 e que têm “como finalidade promover a prevenção e a solução consensual de conflitos envolvendo a Administração direta e indireta dos entes federados” (Goulart; Eidt, 2022, p. 23).

---

<sup>60</sup> Para fins desta tese, adota-se a expressão mediação pública para diferenciá-la da mediação privada.

<sup>61</sup> Na atuação contenciosa, a título de exemplo, Juliano Hein (2018, p. 113) destaca que o Supremo Tribunal Federal aplicou o instituto da supremacia do interesse público no sentido de proteção aos direitos fundamentais ou sociais, pois segundo a decisão, quando o Estado se manifesta como regulador do preço dos medicamentos, garante o direito fundamental à saúde (Supremo Tribunal Federal, 2013).

<sup>62</sup> Segundo a Lei de mediação: “Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver [...]” (Brasil, 2015).

Para atuar na mediação quando envolvida a Administração Pública é comum acrescentar-se um questionamento: deve a mediação ser conduzida por quem conhece o Direito Público? Maurício Tonin entende que além de capacitado, o mediador deve ser conhecedor do regime jurídico administrativo, ou seja, seria fundamental conhecer o Direito Público, para que auxilie de forma mais especializada as partes na resolução do conflito (Tonin, 2019, p. 199).

A questão de quem deve conduzir a mediação quando a Administração Pública está envolvida levanta debates. É sugerido que o mediador possua conhecimento do Direito Público para auxiliar de forma especializada no tratamento dos conflitos, o que implica adotar medidas preventivas para lidar com a complexidade dos conflitos envolvendo o Poder Público.

As confusões terminológicas entre mediação e conciliação são desafios presentes. Estabelecer se o objetivo é resolver conflitos por meio de acordos ou satisfazer interesses e necessidades, alinhados com a cultura jurídica, demanda clareza e aprofundamento para o avanço nesse campo.

### **3.1.2 Implementação de estilos de mediação na Administração Pública**

No campo da mediação, a atuação do mediador desempenha um papel relevante no desenrolar do procedimento. A distinção entre diferentes abordagens de intervenção por parte do mediador é uma questão de destaque na literatura especializada. Silvana Yara de Castro Rodrigues lança luz sobre essa temática ao identificar e analisar dois modelos amplamente debatidos na doutrina. O primeiro deles é o modelo facilitador, no qual o mediador desencadeia e fomenta o diálogo entre as partes em conflito, incentivando-as a construir suas próprias soluções.

Por outro lado, o segundo modelo, denominado interventivo ou avaliativo, descreve uma postura mais proativa por parte do mediador, que desempenha um papel ativo ao oferecer sugestões e opiniões durante o processo (Rodrigues, 2017, p. 28). No contexto brasileiro, é interessante notar que o estilo avaliativo se assemelha ao conceito de conciliação. Nesse cenário de enfoques diversos, explorar as implicações e os méritos de cada abordagem torna-se essencial para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas da mediação e da gestão de conflitos.

A Lei de Mediação não adotou nenhum estilo expressamente. Contudo, parece que se aproxima mais de uma postura facilitativa<sup>63</sup> (Goulart, 2018, p. 107).

Trata-se de uma diferenciação importante, pois se o que se pretendeu com a Lei foi proporcionar uma verdadeira inovação de gestão de maior amplitude democrática para a Administração Pública - ao adotar diversos métodos de solução de conflitos -, a postura facilitativa proporcionaria contato com habilidades importantes para a cidadania<sup>64</sup>, como ter voz e ser escutado. Contudo, se o que se adota é uma postura avaliativa (interventiva), como modelo, estamos falando de uma consensualidade limitada pelo imaginário de quem sugere e opina, geralmente pessoas ligadas à advocacia pública, cabendo pouca margem de voz e escuta aos que submetem à mediação na seara pública. Aqui estamos falando de sugestões e opiniões fornecidas pelos próprios advogados públicos, geralmente os mediadores. O imaginário seria limitado porque contaminado, pois o advogado público é quem representa<sup>65</sup> o Estado em todos os âmbitos, independente de procuração, pois seu mandato decorre da própria lei. Ainda que depois não participe do processo judicial após a impossibilidade de tentativa de solução, não deixa de ostentar a condição de defensor dos interesses do Estado<sup>66</sup>.

Adotando-se um estilo avaliativo, pode-se restringir alguns dos efeitos da mediação, como por exemplo, a criação de opções pelos próprios envolvidos. Adotando-se um estilo facilitativo permite-se que as partes, por si mesmas, encontrem possíveis saídas além daquelas que estarão no imaginário de quem não conhece o

---

<sup>63</sup> A partir do conceito de mediação constante do art. 1º, parágrafo único, da Lei de Mediação (“atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”), permite-se concluir que a mencionada definição coloca ênfase na imparcialidade do mediador e no seu papel de facilitador, destacando que o mediador não possui autoridade para impor decisões às partes, mas sim para ajudá-las a desenvolver possíveis saídas para suas situações de insatisfação.

<sup>64</sup> A respeito da cidadania, nas palavras de Collins e Bilge, “pessoas negras, mulheres, pobres, LGBTQs, minorias étnicas e religiosas, povos indígenas e pessoas oriundas de castas e grupos considerados inferiores nunca desfrutaram dos benefícios da cidadania plena” (2021, p. 38).

<sup>65</sup> Conforme a Constituição Federal: “Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. [...] Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135”.

<sup>66</sup> No Estado de Santa Catarina, conforme a Resolução CONSUP nº 4/2022, art. 26 e parágrafo único: O Procurador do Estado designado como mediador deve revelar qualquer fato que possa questionar sua imparcialidade. Além disso, não pode atuar como testemunha em processos judiciais ou arbitrais relacionados a conflitos em que tenha exercido a função de mediador (Estado de Santa Catarina, 2022, Art. 26).

conflito em sua amplitude. Contudo, há que se lembrar que as partes de certa forma estão limitadas ao regime jurídico administrativo e ao cumprimento do interesse público.

De todo modo, Warat traz importante ponderação, nem sempre lembrada na seara pública: sugere que não se olvide de priorizar uma das questões marcantes da mediação, a questão dos sentimentos (2004, p. 36).

Nas palavras do autor,

Os juízes, árbitros, os negociadores, o terceiro que ajuda em uma conciliação, intervêm, de modos diferentes, em processos decisórios, e, trabalhos de interpretação para a tomada de decisões. Em todos estes casos, tentam tomar decisões interpretando normas jurídicas, valores morais, princípios e interesses econômicos. Muitas destas decisões apelam para interpretações carregadas de vestígios ideológicos e políticos alheios às partes. Conflitos que se decidem política ou ideologicamente, sem considerar os afetos ou os pontos em que as partes são afetadas. Isto não quer dizer, com certeza, que um conflito entre partes não gravitem (sic), ou possam gravitar, componentes políticos ou ideológicos (Warat, 2004, p. 32).

Apesar de existirem diferentes estilos, não há um expressamente designado para os casos que envolvem a Administração Pública, não havendo, portanto, clareza nos estilos<sup>67</sup> que podem ser adotados, ou que podem variar a depender do caso concreto. Contudo, é possível perceber uma maior utilização do estilo interventivo que se assemelha à conciliação.

### **3.1.3 A diferença entre a mediação e a conciliação: a importância de sua distinção**

Para um melhor entendimento dos institutos consensuais, é preciso diferenciar mediação de conciliação. Na clássica lição de Cintra, Grinover e Dinamarco na conhecida obra Teoria Geral do Processo, asseveram os autores:

A conciliação tende à obtenção de um acordo e é mais indicada para conflitos que não se protraíam no tempo (acidentes de veículos, relações de consumo). A mediação visa prioritariamente a trabalhar o conflito, constituindo na busca de um acordo o objetivo secundário, e é mais indicada para conflitos que se protraíam no tempo (relações de vizinhança, de família ou entre empresas etc.). A autocomposição é instrumento precipuamente voltado à pacificação social, mais que a própria sentença, pois lida com o conflito sociológico e não apenas com a parcela de conflitos levada a juízo (2012, p. 38).

---

<sup>67</sup> A respeito do tema, Diego Faleck critica o uso dos modelos de intervenção de forma estanque. Entende o autor que o mediador pode ter um estilo que navega por diferentes abordagens, sem que isso ofereça riscos à sua imparcialidade uliana214 (2018, arts. 165 a 175).

O Art. 165<sup>68</sup>, § 2º, do CPC, define que o conciliador atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, podendo sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. Já o Art. 165, § 3º, do CPC, explica que o mediador atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliando aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

A diferença é importante porque: a) define quem é o terceiro imparcial (mediador para mediação e conciliador para a conciliação); define o nível de intervenção do terceiro imparcial (mediador menos ativo e conciliador mais ativo); define a técnica a ser aplicada (o mediador não sugere e não opina, faz a aproximação das partes para que elas mesmas decidam e a conciliação utiliza sugestões e opiniões, apresentando menos complexidade); define o tipo de conflito que se está a submeter (na mediação preferencialmente os que envolvam vínculos e na conciliação os que não envolvam vínculos).

Mediação e conciliação, nesses termos, são técnicas de tratamento de conflitos que podem levar à construção de consensos. São meios autocompositivos e possuem alguns “princípios” com diretrizes semelhantes. Há diferenças conceituais importantes que implicam uma maior compreensão das diferentes formas de manejar os conflitos. No Brasil, há expressa adoção das técnicas como termos diferentes, com características diferentes. Não há, portanto, porque tratar dos termos como sinônimos sob pena de enfraquecimento do instituto da mediação com repercussões importantes na cultura jurídica.

Maurício Tonin, contudo, parece tratar os termos como sinônimos quando afirma:

---

<sup>68</sup> De acordo com a literalidade do CPC: “Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. § 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça. § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. § 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos” (Brasil, 2015).

No caso das mediações extrajudiciais, a definição de quem atuará como conciliador nas câmaras especializadas e nas câmaras de prevenção e solução de conflitos tem gerado debates entre os especialistas do tema. A lei de mediação prevê que o mediador fica impedido pelo prazo de 1 ano, contado do término da última audiência em que atuou, de assessorar, representar, ou patrocinar qualquer das partes. Assim, este dispositivo, a princípio, impediria que advogados públicos atuassem em conflitos que envolvam o ente público para o qual advogam (2019, p. 199).

Podem ser tratados por conciliação, por exemplo, um caso em que se requeira o estabelecimento de preço de tarifa em um litígio entre uma concessionária de serviços públicos (pedágio) e uma determinada Prefeitura, a exemplo do que ocorreu no Centro de Mediação e Conciliação do Supremo Tribunal Federal (CMC/STF)<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Objetivando incentivar a cultura do consenso e diminuir a litigiosidade, o Supremo Tribunal Federal criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), por meio da Resolução nº 697/2020, para oportunizar a busca por soluções consensuais nos processos em andamento na corte. Conforme o art. 2º, o CMC atuará tanto na solução de conflitos pré-processuais como na solução de conflitos processuais. Nos termos do seu parágrafo único, ao CMC compete buscar, mediante mediação ou conciliação, a solução de questões jurídicas sujeitas à competência do STF que, por sua natureza, a lei permita a solução pacífica. A tentativa de acordo poderá ocorrer nas hipóteses regimentais de competência da Presidência ou a critério do Relator, em qualquer fase processual, nos termos do art. 3º. Para tanto, deve ser encaminhado pelos interessados um pedido em petição direcionada à Presidência do STF para solicitar a atuação do CMC em situações que poderiam deflagrar conflitos de competência originária do Supremo Tribunal Federal. Após o pedido, o processo pode ou não ser encaminhado ao Centro de Mediação e Conciliação, pois como já visto se trata de uma faculdade do Relator. Este pode também encaminhar os autos de ofício ao CMC, conforme o art. 4º. Todavia, o pedido pode ser indeferido caso o Relator entenda que o envio é inoportuno, devendo justificar os motivos. Como o CPC/2015 permite que as tratativas amigáveis ocorram em qualquer instância a qual se encontre o processo, segundo o art. 4º, parágrafo 4º, da Resolução nº 697/2020, a impossibilidade de encaminhamento do feito ao Centro não prejudica em nada a tentativa de conciliação pelo próprio Relator. As partes podem solicitar a suspensão do processo por determinado período para que as tratativas amigáveis aconteçam na via extrajudicial. Causou certa polêmica a disposição da Resolução que trata dos mediadores, ou seja, o art. 7º. Segundo a Resolução, os mediadores e conciliadores atuarão de forma voluntária e não remunerada, podendo participar ministros aposentados, magistrados, membros do Ministério Público, advogados e defensores públicos aposentados, servidores do Poder Judiciário e advogados. A atividade exercida não constitui vínculo empregatício e não acarreta despesas ao STF e é considerado como relevante função pública. Os envolvidos direta e indiretamente nas atividades do centro estão submetidos à cláusula de confidencialidade, segundo o art. 8º. Ou seja, precisam guardar sigilo a respeito do que foi dito, exibido ou debatido na sessão, de modo a não permitir que tais ocorrências sejam consideradas para outros fins. O Centro de Mediação e Conciliação (CMC) representa mais uma possibilidade de diálogo colocada à disposição dos jurisdicionados. Portanto, mediar é um possível caminho, inclusive no STF. Segundo o Site do STF: “O Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF) foi instituído pela Resolução nº 790/2022, voltado a integrar o Centro de Mediação e Conciliação (CMC/STF), o Centro de Cooperação Judiciária (CCJ/STF) e o Centro de Coordenação de Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC/STF). O CESAL/STF visa a apoiar os Gabinetes na busca de soluções consensuais de questões jurídicas e a prestar auxílio na resolução dos litígios estruturais e das demandas complexas da competência da Suprema Corte, bem como a promover a cooperação judiciária do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário. O CESAL/STF é coordenado por Juiz Auxiliar designado pela Presidência, à qual é diretamente subordinado. O Centro pode atuar tanto nos processos da competência do Ministro Presidente, quanto nos da relatoria dos demais Ministros do Tribunal, dependendo, nesse último caso, do encaminhamento do processo pelo Ministro Relator.” Até a data de 30 de setembro de 2023: o STF divulgou os seguintes dados: 10 litígios estão em análise, 25 litígios foram analisados e já foram realizadas 84 sessões de conciliação (STF, 2023).

Como exemplo de conflito que pode ser tratado pela via da mediação, cite-se um caso, a partir do que preceitua a Lei n. 13.867/19 que disciplina a utilização da mediação na Desapropriação na Administração Pública. Seria útil para uma situação que envolvesse uma família pertencente a uma comunidade pesqueira específica, que precisasse ser removida para outro local. Utilizando-se de escuta especializada típica da mediação de conflitos, poderia se contribuir para uma remoção humanizada: sem litígio e mais célere (Goulart; Eidt, 2022, p. 15-16).

Para não haja desprestígio da mediação, importante ter em conta suas diferenças e especificidades, não confundindo seu conteúdo com propostas de adesão, transação ou conciliação. Não basta criar um procedimento com vias de esvaziar os escaninhos (hoje virtuais) do Poder Judiciário, mas criar condições para que se autorize uma satisfação de interesses e necessidades, capaz de promover a cultura supostamente prescrita pelo Direito.

### **3.1.4 O objeto da mediação na Administração Pública: esfera do inegociável e os direitos indisponíveis**

A mediação não é panaceia (Braga Neto, 2017, p. 97) para resolver todos os conflitos da sociedade ou reduzir os índices de ineficiência do Poder Judiciário. Na mediação pública esse entendimento também é aplicável.

A Lei de mediação define em seu art. 3<sup>70</sup> os objetos possíveis da mediação trazendo o que é negociável e o que não é. Seria então a mediação uma fórmula possível para solucionar adequadamente certos tipos de conflitos (disponíveis ou indisponíveis, que admitam a transação).

Segundo Tonin,

“[...] podem ser objeto de solução consensual os conflitos que envolvam direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação (art. 3o, caput, da Lei de Mediação). É lícito, portanto, à Administração transacionar mesmo em relação a direitos indisponíveis. A solução do conflito que verse sobre direito indisponível que admita transação não resultará na disposição do direito, já que este é indisponível. A transação, quando admitida, se dará somente em relação às condições do exercício do direito e do cumprimento da obrigação dele advinda. Neste caso, em regra, exige-se oitiva do Ministério Público e homologação judicial” (Tonin, 2022, p. 36).

<sup>70</sup> Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Aponta Juarez Freitas que “[...] a solução negociada, nas relações da Administração Pública, merece ser vista como estratégia preferencial de pacificação, nas fronteiras do princípio da juridicidade, que impõe limites, não raro, intransponíveis” (2017, p. 32). Segundo ele, portanto, existe o inegociável. Desse modo, no sistema brasileiro, estariam manifestamente vedadas: soluções consensuais improbas; desproporcionais; opacas e refratárias aos procedimentos de controle e autocontrole; que sufocam conflitos sem resolvê-los; e que almejam contornar a reserva legal. (Freitas, 2017, p. 42).

A perspectiva de Juarez Freitas sobre a "esfera do inegociável" é essencial ao discutir o que não pode ser negociado no que diz respeito aos conflitos que envolvam a participação do Poder Público. Para ilustrar, assevera que não pode o acordo administrativo tratar de determinadas matérias e não cabe acordo para protelar o improtelável, assim como o banimento de substância comprovadamente cancerígena, por exemplo (2017, p. 32).

Para fins deste trabalho, essa análise pode ser explorada em dois contextos distintos: a esfera do inegociável para o Poder Público e para o Direitos das mulheres.

No âmbito do Poder Público, a esfera do inegociável pode se referir ao interesse público, como a segurança nacional, segundo o autor (Freitas, 2017, p. 32). Isso engloba a necessidade de garantir a estabilidade, proteção dos direitos dos cidadãos e o funcionamento adequado das instituições para o bem-estar coletivo.

Já para as mulheres, essa esfera do inegociável abrangeria, por exemplo, os direitos reprodutivos, a proteção contra a violência e a igualdade de gênero. Esses Direitos são essenciais para a autonomia e igualdade das mulheres na sociedade. São aspectos que não devem ser subjugados ou negociados, pois representam a base da dignidade e dos direitos humanos das mulheres.

### **3.1.5 Diretrizes ou “princípios” norteadores da mediação privada: aplicabilidade na Administração Pública**

Os meios consensuais trazem novos caminhos para Administração Pública, no sentido de contribuírem para a construção de uma Administração Pública mais democrática e se apresenta como um desafio político à cultura jurídica brasileira (Moreira Neto, 2003, p. 153). É preciso superar a cultura repressiva se o objetivo for

reconhecer a consensualidade como mecanismo de satisfazer as finalidades públicas (Palma, 2015, p. 300).

A mediação como técnica adotada na Lei traz “princípios<sup>71</sup>” que se traduzem como diretrizes norteadoras do instituto, contudo, sem fazer qualquer adaptação para a aplicabilidade na Administração Pública.

A Resolução n. 125/2010 do CNJ já trazia os seguintes princípios: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, autonomia, respeito à ordem pública e as leis vigentes, empoderamento e validação. Além das diretrizes acima mencionadas, o CPC, adotou, ainda, os princípios a oralidade e a informalidade.

Já a Lei de Mediação acrescenta, além dos mencionados pela Resolução e adicionados pelo CPC, os seguintes princípios: isonomia, independência, busca do consenso e boa fé.

No que diz respeito à Administração Pública, vale fazer comentários acerca de dois princípios oriundos da Resolução n. 125/2010 do CNJ, do CPC e da Lei de Mediação: empoderamento, e confidencialidade.

O “princípio do empoderamento” desempenha um papel crucial na mediação, que pode ser promovido na seara pública, proporcionando uma base sólida para a promoção de ambientes participativos. Ao incentivar o empoderamento, a Administração Pública reconhece a importância das pessoas, concedendo-lhes voz ativa e participação no processo de tomada de decisões. Isso se alinha com os propósitos da mediação, onde o mediador facilita a autonomia das partes em encontrar saídas mutuamente aceitáveis.

O empoderamento, quando pensado na perspectiva da mediação quando envolvida a Administração Pública, fomenta uma cultura de diálogo, participação e cooperação, resultando em uma tomada de decisão mais sustentável com ganhos qualitativos: satisfação das partes envolvidas e um sistema administrativo mais responsivo e eficiente.

No que diz respeito à confidencialidade, é comum a preocupação sobre a suposta colisão ou compatibilidade com o princípio da publicidade, que deve pautar a

---

<sup>71</sup> Não se discute a natureza da terminologia “princípios”. Para fins da presente pesquisa, adota-se o entendimento do termo como “diretrizes” norteadoras da mediação e da conciliação, dispostos no Código de Ética, no Código de Processo Civil e na Lei de mediação. Para uma análise detida das diretrizes, consultar o livro *Mediação: Teoria e Prática* (Gonçalves; Goulart, 2018, p. 122-126).

atuação da atividade administrativa. Há cautela sobre o que deva constar no acordo para fins de controle dos agentes públicos e do cidadão e o que deva ser mantido em sigilo para que grupos, pessoas e empresas não sofram danos caso optem pela realização de acordos mediados.

Murilo Francisco Centeno, entende que a confidencialidade é inaplicável à autocomposição da Administração Pública (2018, p. 139). Já Lucio Picanço Facci entende diversamente, no sentido de que, excepcionalmente, possa ser relativizado, desde que devidamente justificado, respeitada a Lei de Acesso à Informação (2019, p. 156).

Para Salvo, apontado com entrave, o princípio da publicidade convive harmonicamente com a confidencialidade em sua dimensão interna (Salvo, 2018, p. 97) necessária ao processo de mediação, como a preservação do relato da parte. A proteção da confidencialidade interna, não implica, contudo, prejuízo ao regime jurídico administrativo, já que não viola o direito de informação do cidadão nem o da transparência da atividade administrativa (Goulart; Cademartori, 2020, p. 132).

Assim, evidente que a preservação da dimensão interna não apenas resguarda o processo de mediação, mas também coexiste de maneira equilibrada com os imperativos de informação e transparência inerentes à atividade administrativa.

### 3.2 SUJEITOS DA MEDIAÇÃO

Todas as pessoas capazes (física e jurídica) dotadas de capacidade podem utilizar a mediação de conflitos. No âmbito Público, podem ser sujeitos (Gonçalves; Goulart, 2018, p. 122-126) da mediação enquanto técnica: os advogados públicos que representam os interesses do Estado, as partes envolvidas (a Administração Pública e os cidadãos<sup>72</sup>), magistrados, defensores públicos, promotores de justiça.

Destaque-se, com ênfase, o papel dos advogados públicos, que representam dentro e fora do juízo os interesses do Estado. A adoção de um contexto de consensualidade representa uma verdadeira revolução no modo de atuação destes profissionais. Ao incorporar a abordagem consensual, os advogados públicos transcendem o tradicional modelo litigioso, que historicamente foi a pedra angular de

---

<sup>72</sup> Aqui adota-se um conceito amplo, que inclui grupos, empresas, agentes públicos em conflito com o Poder Público, entre outros.

sua atuação. Essa mudança implica não somente uma adaptação de técnicas e habilidades, mas também uma revisão profunda da mentalidade e do papel desempenhado no contexto jurídico-administrativo.

Marcílio Ferreira, em oportuno estudo empírico, concluiu que apesar do contexto normativo favorável para a consensualidade, não houve uma progressiva melhora a partir das iniciativas adotadas nos Estados-membros e no DF entre os anos de 2015 e 2019 (após o novo CPC e a Lei 13.140/2015) no que diz respeito à resolução consensual dos conflitos. Os entes federativos não conseguiram avançar na obtenção de resultados a ponto de demonstrar uma política pública de consensualidade efetiva, embora se destaque uma distinção no avanço de cada ente.

Segundo o estudo, apenas alguns entes reformularam suas legislações, criaram e implementaram câmaras<sup>73</sup> e estimularam comportamento dos Procuradores Estaduais. O autor apontou, entre outros destaques, que nenhuma procuradoria possui um sistema de avaliação continuada dos conflitos, o que impede que os gestores tenham uma noção precisa sobre a eficiência dos atos adotados. O outro ponto é que a maior parte dos Estados-membros adotam modelos de transação por meio de autorização ou homologação do Procurador-Geral, conferindo quase nenhuma autonomia aos Procuradores do Estado que atuam nos processos. E nenhuma procuradoria possui controle de dados sobre número de processos e acordos realizados (Ferreira, 2020, p. 308). Para o autor “não é possível afirmar a existência de uma política pública de consensualidade consistente em nenhum Estado-membro” (2020, p. 308-311).

Como se está falando de sujeitos, de pessoas de relevância para a mediação, importante que não só os mediadores e advogados públicos despertem para a necessidade de compreender o conflito e as pessoas, mas também de autoridades e gestores públicos de que se está diante de um dever inafastável de implementar as formas consensuais ao máximo de sua eficiência.

---

<sup>73</sup> Como exemplo, mencione-se a Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos – CASC/PGE-SC, criada em Santa Catarina por meio da Lei Complementar nº 780, em 23 de dezembro de 2021. A Câmara entrou em funcionamento em 2022 e até o presente momento não divulga no site do órgão nenhum sistema de avaliação e nem fornece dados sobre número de acordos realizados pelos meios autocompositivos (SC, 2022).

### **3.2.1 A evolução do papel do cidadão perante o Poder Público: da submissão ao protagonismo limitado**

Elaboradas as alterações normativas já mencionadas, é preciso investigar se o cidadão tem à sua disposição as condições mínimas necessárias para se tornar protagonista dessa nova sistemática normativa ou se ainda lhe resta um papel secundário.

Parte-se da necessidade de que para tornar-se protagonista seja o cidadão uma figura integrada, parte do Poder Público e não uma entidade passiva em oposição à uma autoridade autoritária (Bucci, 2006, p. 118). Cidadão no sentido de dotado de prerrogativas inerentes à cidadania, inserido na ideia de alguém que participa.

Na medida em que o cidadão possa recorrer a outros meios que não o processo judicial, deixa de cair nas armadilhas do contencioso: ausência de diálogo, negativa de reconhecimento de direitos, hostilidade, demora no reconhecimento de seu direito por uma sentença adjudicada, demora no recebimento da prestação contida na sentença. Ao tornar-se protagonista, convidando o Poder Público ao diálogo para endereçar uma situação conflituosa ou desafiadora, por outro lado, pode ter seus direitos eventualmente reconhecidos sem que tenha que recorrer a um juiz. Ou seja, pode ter a prestação necessária com mais celeridade, maior probabilidade de cumprimento e maior satisfação, com ganhos qualitativos.

Contudo, registre-se que propostas de adesão e meras transações não empoderam o cidadão, sendo verdadeiros simulacros de consensualidade, já que não há qualquer possibilidade de acrescentar conteúdo, substância, que já vem antecipadamente definida, cabendo ao interessado submeter-se ou não.

Segundo Juarez Freitas, “construções consensuais imprimem significativo reforço eficaz aos princípios e contribuem à lógica do novo serviço público, que procura valores compartilhados e interesses comuns por meio de um amplo diálogo e do engajamento de cidadãos” (2017, p. 40). Contudo, para que a mediação alcance contornos democráticos, é preciso que o cidadão possa ser protagonista, e não mero coadjuvante na construção desses consensos.

Como lembra Torremorell, em pertinente estudo sobre a cultura da mediação e mudança social, a confiança nos protagonistas remove estruturas de poder que estão nas mãos de uma pessoa externa e não implicada ou daquelas que o retém e consideram que não tem que o ceder (2008, p. 82). Tal reflexão abre espaço

pertinente para a discussão sobre as dinâmicas de poder e representatividade. Lembre-se que “o Brasil é um dos países campeões mundiais em baixa representatividade feminina nas estruturas de poder” (Pinto, 2020, p. 120). Ou seja, não há representatividade igualitária nos espaços decisórios.

O Brasil, ao enfrentar desafios persistentes de representatividade igualitária, necessita urgentemente de mecanismos que capacitem e empoderem as partes interessadas a se tornarem protagonistas na busca por soluções para seus próprios conflitos.

### **3.2.2 Aplicação da mediação na Administração Pública para tratar conflitos entre agentes públicos**

Como já destacado, o Estado também se encontra sob o escopo da Lei de Mediação, uma vez que essa condição é reforçada pelo Código de Processo Civil, pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e por legislações específicas, como a Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Nesse contexto, é altamente recomendável que o Estado busque a resolução de conflitos envolvendo agentes públicos por meio de mecanismos consensuais. Essa abordagem não apenas pode efetivamente promover ganhos para a convivência harmônica, mas também proporcionar contextos de aprendizado. Tratar da possibilidade de buscar uma composição quando um dos lados é um agente público encoraja posturas não hostis por parte da Administração Pública quando trata seus conflitos.

Para ilustrar essa abordagem, podemos considerar um caso que, em muitas situações, poderia ser encaminhado para a abertura de um processo administrativo disciplinar<sup>74</sup>. No entanto, se o processo não concluir que houve violação dos deveres dos agentes públicos, isso não contribuirá em nada para aliviar as tensões no ambiente profissional em que essas pessoas atuam. Em vez disso, elas retornarão ao ambiente de trabalho com as marcas de terem tido suas condutas analisadas por seus colegas, o que pode prejudicar ainda mais o relacionamento entre eles.

---

<sup>74</sup> Segundo o STJ: “No exercício do poder administrativo disciplinar, o Executivo, só em 2018, puniu mais de 600 agentes públicos federais com penas de demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo comissionado, em razão de atividades contrárias ao Regime Jurídico dos Servidores (Lei 8.112/1990). Segundo a Controladoria-Geral da União, as demissões alcançaram cerca de 500 servidores efetivos” (Superior Tribunal de Justiça, 2020).

No que diz respeito às mulheres, especialmente em processos administrativos que tratem sobre temas como o assédio, a mediação pode servir como instância de escuta e acolhimento, podendo ser útil, nesse caso, a *subtle mediation*. Trata-se de uma variação da mediação que foi inspirada na *shuttle diplomacy*, um modo de resolução de conflitos internacionais. Na *shuttle mediation* (ou mediação indireta), as duas partes ficam em salas diferentes com seus advogados e o mediador transita entre os ambientes, em vaivém. Ao contrário da mediação tradicional, que utiliza as sessões conjuntas, na *shuttle mediation* as partes não têm contato. Ela pode ser recomendada para alguns casos, por exemplo, quando umas das partes sente qualquer tipo de temor em estar na presença da outra. A vantagem seria evitar um encontro improdutivo ou danoso (Goulart, 2020).

Portanto, a mediação surge como uma abordagem mais construtiva e menos adversarial para tratar conflitos na Administração Pública, visando não apenas à solução de disputas, mas também à promoção de um ambiente acolhedor no Poder Público.

### **3.2.3 A predominância da escolha de mediadores na Administração Pública entre advogados públicos**

A escolha dos mediadores para atuarem em conflitos em que a Administração Pública se envolva é objeto de amplo debate entre os pesquisadores, assim como a possibilidade de atuação da advocacia pública na condição de mediador (e não de representante legal), prática totalmente diversa da representação judicial e extrajudicial.

O Poder Público pode contar com quadro próprio de mediadores, formado por servidores públicos, geralmente escolhidos entre os advogados públicos<sup>75</sup>. Todavia, também é viável um quadro de mediadores capacitados a que o Poder público possa

---

<sup>75</sup> Não é regra que somente os advogados públicos possam ser mediadores. Contudo, no cotidiano das procuradorias, é algo bastante comum. Cite-se como exemplo a PGE/SC, na Resolução Consup n. 4/2022 “que Dispõe sobre a estrutura organizacional, a composição, o funcionamento e os procedimentos da Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos (CASC/PGE)” (Estado de Santa Catarina, 2022). No mesmo sentido, “apenas advogados públicos federais podem integrar a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal”(CCCAF). O terceiro neutro quando servidor do quadro da Administração Pública Federal, por um lado garante a especialização do terceiro imparcial sobre o Direito substantivo e sobre o funcionamento da máquina pública, por outro lado, pode gerar desconfiança das partes quanto à imparcialidade do mediador (Salvo, 2018, p. 159).

recorrer. Nesse último caso, é necessário definir “de onde virão os recursos para pagar pelos serviços de mediação quando os mediadores já não sejam servidores remunerados pelos cofres públicos para tal fim, bem como pagar por eventuais estudos técnicos” (Souza, 2016, p. 217). Escolhidos os mediadores, só então passa-se a analisar o conflito, com a presença de todos os interessados, observando-se as peculiaridades do caso, buscando-se o diálogo e o restabelecimento da comunicação.

Compreender o perfil ideal do mediador no âmbito público revela-se como uma consideração fundamental. Surge a indagação sobre se é mais apropriado que o mediador possua habilidades interpessoais aprofundadas ou se é igualmente vantajoso que ele detenha um conhecimento substancial do regime jurídico-administrativo. Essa questão assume um papel central na busca por um processo de mediação eficiente e bem-sucedido, pois a atuação do mediador na esfera pública implica uma interação complexa com os aspectos humanos e normativos. A habilidade de compreender as emoções e necessidades das partes em conflito é essencial para criar um ambiente de confiança e comunicação eficaz. Um mediador que se destaca nesse aspecto é capaz de estabelecer uma conexão empática, promovendo um diálogo construtivo e contribuindo para a composição colaborativa das controvérsias.

A capacidade do mediador não se limita ao domínio das interações humanas. Salvo também sublinha a importância de que o mediador possua um conhecimento sólido do regime jurídico-administrativo que molda o contexto em que o conflito surge. Compreender as leis, regulamentos e diretrizes que regem a atuação do setor público é crucial para orientar as partes para uma decisão informada, assegurando que a solução alcançada esteja alinhada com os princípios legais e os objetivos da Administração Pública (2018, p. 191).

Um mediador completo, portanto, seria o capaz de estabelecer conexão e confiança enquanto conduz as partes no contexto do Direito Público. Portanto, a intersecção entre a compreensão das relações humanas e a competência jurídica forneceria as bases para uma mediação exitosa na seara pública.

É inegável a mediação na esfera pública adiciona camadas de complexidade à negociação quando envolve ao Poder Público. Aqui, o conhecimento do regime jurídico-administrativo é crucial para garantir que as soluções encontradas estejam em conformidade com a legislação e com a Constituição Federal. A compreensão dos direitos e obrigações das partes dentro do contexto legal é essencial para evitar acordos que possam ser inviáveis ou conflitantes com tais normas.

Ao considerar essas ideias, fica claro que a dicotomia entre entender pessoas e possuir conhecimento jurídico não é uma escolha binária. O mediador eficaz na seara pública é aquele que consegue equilibrar ambas as dimensões.

Em última análise, a habilidade do mediador em transitar entre o mundo das relações humanas e o cenário jurídico-administrativo é o que determina o sucesso da mediação na esfera pública. Uma combinação de competências interpessoais e conhecimento jurídico confere ao mediador a capacidade de abordar as nuances e complexidades dos conflitos, permitindo a busca por soluções que sejam tanto satisfatórias quanto legalmente válidas.

A respeito do tema, leciona Salvo que,

[...] diante da força deontológica do regime administrativo é fundamental que o mediador de conflitos tenha conhecimento substantivo sobre o objeto do conflito de modo a garantir a autodeterminação das partes. Além disso, conhecimento subjetivo também é necessário, ou seja, o mediador de conflitos na administração pública deve ser familiarizado com os *stakeholders*, as partes envolvidas naquele tipo de conflito (2018, p. 87).

Sobre a possibilidade de comediação<sup>76</sup> (mais de um mediador), quando estejam envolvidos particulares, pontua Tonin:

(...) recomenda-se a realização de co-mediação (sic), com um mediador externo à Administração Pública, para garantir maior equilíbrio e isonomia entre as partes, mitigando-se os questionamentos do único mediador ser servidor público do ente interessado. (Tonin, 2019, p. 199-200).

Assim, a utilização de comediação envolvendo um mediador externo à Administração Pública, pode assegurar a imparcialidade e equilíbrio entre as partes,

---

<sup>76</sup> A comediação consiste no modelo em que dois ou mais mediadores participam do processo autocompositivo como terceiros imparciais. A parceria será recomendável em razão da natureza e da complexidade do conflito e desde que haja a concordância das partes. No Brasil, a comediação tem previsão legal no art. 15 da Lei de Mediação e no art. 168, §3º, do CPC/2015 (Brasil, 2015). Victoria Aloisio aponta como desvantagens da comediação: a) as competências entre os comediadores pode criar conflito entre eles, tornando a mediação mais dificultosa; b) pode fazer as partes percam o foco do processo; c) os mediadores podem seguir caminhos diversos do desejado, obstruindo a tarefa; e d) pode ser mais demorado do que com apenas um mediador, caso um deles se sinta desrespeitado ou deslegitimado. Já entre as vantagens da comediação é mencionada: a) a contribuição do comediador para dar conta de outros aspectos do conflito; b) reforçar a escuta ativa; e c) aumentar a sensação de compreensão das partes. Colhendo da doutrina recomendações sobre como deve ser a interação entre a equipe de mediadores, a autora sugere que os mediadores trabalhem com mediadores compatíveis com sua visão, consultem o outro antes de tomarem decisões e alternem as regras de condução da mediação (1997). Portanto, para que os mediadores possam contribuir para os processos de comunicação, supõe-se que não pode existir rivalidade entre eles e que precisam estar alinhados com os propósitos da mediação, trabalhando em equipe e em prol dos envolvidos no conflito. Por fim, registre-se que na conciliação também é permitida a atuação conjunta de conciliadores, nos termos do art. 168, §3º, do CPC/2015 (Brasil, 2015).

reduzindo as preocupações decorrentes da possibilidade de um mediador único ser um servidor do ente envolvido.

Cabe ao mediador estabelecer conexões empáticas e de conduzir os envolvidos no contexto do Direito Público. A intersecção entre a compreensão das relações interpessoais e a competência jurídico-administrativa constitui a base fundamental para o sucesso da mediação na esfera pública, sem esquecer que, em situações de hostilidades, o mediador deve estar atento para não conferir à parte mais forte uma posição ainda mais favorável. Cabe ao mediador estabelecer conexões empáticas e de conduzir os envolvidos no contexto do Direito Público.

### 3.3 MEDIAÇÃO JUDICIAL E A MEDIAÇÃO NAS CÂMARAS ADMINISTRATIVAS

Mediar no âmbito do Poder Judiciário e no próprio ambiente administrativo são hipóteses trazidas pelas alterações legislativas que sistematizaram a utilização da mediação na Administração Pública, especialmente após o surgimento das câmaras administrativas de solução de conflitos.

O primeiro ponto a considerar seria as vantagens e desvantagens de utilização de um ou outro. Utilizando-se da mediação judicial, há a possibilidade de mediar no âmbito do Poder Judiciário, facilitada por mediadores treinados que fazem parte do quadro de profissionais capacitados e sob a regras do Poder Judiciário. Para o Estado, velho conhecido, pode ser vantajoso utilizar a estrutura daquele poder, por ter certas vantagens como a homologação judicial do acordo, com o termo atingindo status de título executivo judicial.

Outra possibilidade é utilizar a própria estrutura interna das câmaras administrativas de solução de conflitos, passando o conflito a tramitar dentro da esfera administrativa, por meio de uma proposta a ser viabilizada em processo administrativo, que culmina não com uma decisão, mas com um acordo, que pode ser submetido à órgãos colegiados como forma de proteger-se o interesse público e o profissional advogado público.

A vantagem de se utilizar câmaras públicas para resolver conflitos é que a Administração pode ter um maior controle do procedimento e vivenciar a experiência da construção de uma nova cultura, que conte com mecanismos dialógicos com repercussões positivas para a reputação do Estado.

### **3.3.1 As câmaras administrativas de solução de conflitos: criação e submissão de conflitos**

As câmaras de mediação, segundo o marco legal, funcionarão dentro dos órgãos da Advocacia Pública (Advocacia Geral da União, Procuradorias dos Estados e dos Municípios) e terão competência para dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública, além da possibilidade de composição nos inúmeros conflitos envolvendo particulares.

A Lei de Mediação não inclui na competência das referidas câmaras as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos à autorização do Poder Legislativo. Assim, se a providência depender de autorização do legislador, a questão não pode ser levada à câmara, já que o acordo exige concordância de outro Poder, totalmente independente, conforme dispõe o art. 2º da Constituição Federal de 1988. (Fagúndez; Goulart, 2016, p. 157).

Para criar uma câmara é necessário primeiro criar uma lei para esta finalidade. É preciso também, estabelecer suas competências, composição, estrutura, funcionamento, procedimentos e outras providências.

As câmaras de mediação e conciliação, uma vez criadas, se tornam espaços de diálogo que funcionam dentro dos órgãos da Advocacia Pública<sup>77</sup> (Advocacia-Geral da União, Procuradorias dos Estados e dos Municípios).

Essas câmaras, uma vez instituídas, se transformam em ambientes de diálogo integrados nos órgãos da Advocacia Pública, entretanto, é imperativo que estejam plenamente ativas, oferecendo as distintas formas autocompositivas conforme estabelecido pela Lei. Essa medida contribui, em certa medida, para mitigar a cultura de hostilidade no tratamento dos conflitos pela Administração Pública, ao criar canais de comunicação. No entanto, a simples criação desses mecanismos não necessariamente reconfigura as dinâmicas internas das relações institucionais.

### **3.3.2 Desafios e críticas à utilização da técnica da mediação na Administração Pública**

---

<sup>77</sup> Como exemplo, mencione-se a dinâmica da PGE/SC, que fornece um formulário eletrônico ao cidadão para o protocolo de proposta de acordo judicial, que é encaminhado à câmara (SC, 2023).

Além da confusão comum entre conciliação e mediação, que enfraquecem o instituto da mediação de conflitos no âmbito da Administração Pública, reconhece-se que em sua versão facilitativa não é cabível para qualquer caso (há uma aplicabilidade limitada) sendo talvez cabível para conflitos que necessitem de escuta especializada ou que envolva uma multiplicidade de sujeitos e agentes.

A mediação não é apenas técnica ou método “aplicável a relações interpessoais perturbadas e a problemas mais ou menos complexos”. Segundo a autora, há a combinação de uma atitude cultural com o manejo de técnicas, ou seja, a mediação não é reduzida apenas a um ofício (mediador) (Torremorell, 2008, p. 21).

No contexto da Administração Pública, Gustavo Justino entende que devem ser investigados o lugar da mediação na Administração Pública, para buscar a real atitude dos órgãos, entes e autoridades quando se envolvem em conflitos: enfrentá-los ou fugir. Já no que tange à relação entre o público e o privado, entende o autor que se deve enfrentar o seguinte questionamento: será pautada por distanciamento ou aproximação? (Oliveira, 2020, p. 8).

Há no contexto da Administração algumas peculiaridades que demandam outros apontamentos. Um deles é a disparidade de poder (desigualdade de poder) entre os cidadãos e o aparato Estatal, que pode colocar em xeque a dinâmica da mediação e um resultado exitoso.

Quando elaborado um acordo com a Administração Pública, o termo pode ter que passar por setores internos para aprovação, diferentemente do que acontece dentro do processo judicial em uma sentença de um juiz. Mas isso pode ser contornado, submetendo-se o acordo à homologação judicial. É preciso também se certificar sobre a presença de recursos públicos para o pagamento de certos acordos.

Cristiano Borges Castilhos e Thaís Marçal, ao tratar do dever jurídico de negociar acordos administrativos, entendem que o Direito não pode comportar as seguintes atuações:

- (i) inércia na tentativa ou criação de obstáculos à solução consensual; (ii) violação aos deveres anexos da boa-fé e da confiança, com adoção de postura sancionatória durante as tratativas de acordo ou com o privilégio da sanção em prejuízo ao alcance do objetivo final e de real interesse público; (iii) postura adversarial entre órgãos integrantes da Administração (2021, p. 241).

Em resumo, a mediação na Administração Pública enfrenta desafios importantes, mas também oferece oportunidades para a resolução de conflitos de

maneira mais eficiente e colaborativa. Superar a confusão conceitual, adaptar a técnica às necessidades específicas e garantir a conformidade com os direitos fundamentais e interesse público são passos importantes para atingir o potencial da mediação como uma prática a serviço do setor público.

### 3.3.3 Ferramentas de apoio para mediadores

O mediador desempenha um papel crucial ao explorar os interesses, questões, posições, sentimentos e necessidades intrínsecas das partes envolvidas em conflitos. Com o intuito de aproximar os envolvidos, por meio da comunicação, o terceiro imparcial dispõe de uma diversidade de ferramentas, cujas nuances são delineadas pela doutrina especializada<sup>78</sup>. Neste trabalho, contextualizaremos três ferramentas propícias para a revisitação das relações que envolvem o Poder Público: *rapport*, recontextualização (ou paráfrase) e *brainstorming* (ou chuva de ideias ou, ainda, tempestade de ideias).

Antes, contudo, registre-se o posicionamento de Gonçalves, no sentido de que as ferramentas não são escolhas, são “mandados de otimização”, como se fosse um “devido processo legal” no procedimento da mediação (2020, p. 126). Importante registrar que a prescrição das ferramentas como imperativos desconsidera a natureza flexível e adaptativa desse conjunto de recursos. A mediação, por sua própria natureza, abarca a individualidade de cada situação, e o uso dessas ferramentas não deve ser percebido como uma imposição. Pelo contrário, são orientações que os mediadores podem aplicar com base na dinâmica singular de cada conflito, adaptando-se às necessidades específicas dos envolvidos e do processo em si. Nesses termos, as ferramentas nada mais são do que recursos que os mediadores podem ou não empregar para auxiliar no percurso do procedimento da mediação.

Feitas tais considerações, passa-se, agora, a uma análise das ferramentas mencionadas.

O *rapport* é uma aliada valiosa em qualquer cenário de negociação, seja ele pessoal ou profissional. Sua finalidade é criar um ambiente onde as partes se sintam confortáveis e respeitadas, favorecendo a construção de um clima de entendimento.

---

<sup>78</sup> A doutrina diverge sobre as ferramentas da mediação. A respeito do tema, remete-se o leitor para a obra de Tânia Almeida, denominada Caixa de ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos (2014).

Inicialmente, o mediador utiliza o *rapport* para estabelecer o contato inicial, construir credibilidade, instruir os envolvidos sobre o processo e fortalecer o compromisso dos participantes (Moore, 1998, p. 66).

Ao lidar com interações que envolvem o Poder Público, frequentemente há uma assimetria de poder que pode gerar desconfiança e hostilidade. Todavia, ao criar um ambiente de respeito e conforto para as partes, o *rapport* pode ser um fator significativo na interrupção das conhecidas dinâmicas adversariais, por outras, que exploram a sensibilidade, empatia e escuta ativa.

Outra ferramenta benéfica é a recontextualização ou paráfrase, que visa incentivar as partes a considerarem um contexto sob uma perspectiva distinta (Brasil, 2016, p. 234). Ao reformular uma determinada situação, busca-se uma abordagem que encoraja a reflexão sobre diferentes pontos de vista. No entanto, adverte Fabiana Spengler, que, quando aplicada mecanicamente, pode gerar desconforto entre as partes (2017, p. 42).

No contexto das relações com o Poder Público, onde há interpretações conflitantes sobre diversas questões, como políticas e práticas, a recontextualização permite ao mediador encoraje as partes a considerarem tais situações de uma maneira mais favorável ou sob um ângulo diferente. Essa abordagem pode ser crucial para uma revisitação mais significativa das relações, permitindo uma visão mais ampla das questões em conflito e aproximando ambas as partes de um ponto comum para encontrar soluções colaborativas e satisfatórias.

A tempestade de ideias (*brainstorming* ou geração de opções), por sua vez, é uma ferramenta que visa estimular a criatividade das partes na geração de múltiplas opções para o conflito (Spengler, 2017, p. 54). O papel do mediador é incentivar alternativas que sejam mutuamente benéficas, em vez de sugerir soluções.

Estas ferramentas, quando habilmente aplicadas pelo mediador, contribuem para estabelecer um diálogo eficaz entre as partes, potencializando a busca por soluções consensuais. No contexto da Administração Pública, essas técnicas fomentam a construção de políticas mais inclusivas e eficazes, promovendo as decisões participativas. Isso permite que diferentes perspectivas contribuam para uma revisitação mais aberta e produtiva das relações entre as partes e o Poder Público, estimulando a busca coletiva por soluções inovadoras e colaborativas.

Escuta ativa, perguntas e silêncio são outras ferramentas comumente citadas pela doutrina, contudo, serão abordadas no contexto da cultura de mediação na Administração Pública, no próximo capítulo.

#### **4 A MEDIAÇÃO ENQUANTO FORMA DE CULTURA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Passa-se agora a expor a mediação como uma forma de cultura<sup>79</sup> e investigar a viabilidade de se adotar esta proposta no ambiente interno da Administração Pública. Para tanto, explora-se as definições oferecidas por autores como Luis Alberto Warat e Torremorell e sua conexão com as noções de autonomia, alteridade e sensibilidade, fundamentais para pensar a transformação das relações e a emancipação dos sujeitos. O intuito é refletir criticamente sobre os mecanismos impositivos tradicionais utilizados pela Administração Pública e compará-los com métodos mais democráticos, de modo a promover a abertura dos canais de comunicação do Estado. O estudo visa reexaminar as relações entre os agentes públicos e as autoridades detentoras de poder, em busca de maior equidade de gênero no que diz respeito às gestantes e lactantes no serviço público. Pretende-se demonstrar que a cultura de mediação pode desempenhar um papel importante na promoção dos direitos fundamentais, do interesse público e dos direitos das mulheres. Além disso, a mediação se apresenta como uma ferramenta valiosa para refletir criticamente sobre questões de gênero, desafiando estereótipos arraigados e permitindo que as mulheres encontrem mais espaço na estrutura administrativa.

##### **4.1 A MEDIAÇÃO COMO A SUPERAÇÃO DA CULTURA JURÍDICA CONTENCIOSA PATERNALISTA**

A sociedade contemporânea tem testemunhado uma evolução nos marcos de aplicação no campo do tratamento dos conflitos. Tradicionalmente, a cultura jurídica

---

<sup>79</sup> Adota-se o termo “cultura de mediação” em contraponto à “cultura do litígio”. A expressão “cultura da sentença” em contraponto a “cultura do consenso” (Watanabe, 2005), traz a esta última a noção de resolução dos conflitos por acordo (cultura acordista) (Warat, 2004). Como a finalidade da mediação não é necessariamente um acordo escrito, faz-se esta ressalva. Até porque na presente tese a noção de mediação será proposta como cultura com o objetivo de revisitar as relações, para transformá-las.

brasileira adotou uma abordagem contenciosa e paternalista<sup>80</sup>, na qual as partes envolvidas são levadas a litigar em tribunais como o principal meio de resolver suas controvérsias. No entanto, esta abordagem tem sido cada vez mais questionada à medida que surgem novas possibilidades e arranjos<sup>81</sup> que proporcionam maiores índices de satisfação, como é o caso da mediação.

Lembra Chase que “[...] sistemas de resolução de disputas não existem na natureza - eles são criados pelo ser humano e possuem especificidade cultural; mais que isso, o processo é uma das mais importantes instituições através das quais a construção da vida social se opera” (Chase, 2014, p. 190).

Este tópico da tese se concentra na mediação como proposta cultural no âmbito interno da Administração Pública, uma abordagem que se destaca como uma fórmula promissora, capaz de superar a cultura jurídica contenciosa, baseada em uma estrutura hierárquica e centrada na figura do juiz.

A mediação, nesse contexto, não apenas oferece um caminho colaborativo para o tratamento dos conflitos, mas também desafia as estruturas tradicionais de poder e autoridade que muitas vezes perpetuam desigualdades no sistema jurídico.

Segundo Chase, alterar uma estrutura será modificar também a sociedade para a qual ela serve de modelo. Assim, além de indagar se uma reforma processual faz sentido sob o ponto de vista instrumental, devemos questionar se a sua mensagem para a ordenação da sociedade é aceitável” (Chase, 2014, p. 190).

Nesta tese, explorara-se o papel da mediação na transformação da cultura jurídica, examinando seu potencial para promover uma justiça mais acessível, inclusiva e orientada para o bem-estar das pessoas.

A mediação enquanto forma de cultura é uma proposta para emancipar o sujeito em suas noções de autonomia, alteridade e sensibilidade, com vistas a promover um novo modo de se relacionar não só na esfera privada individual, mas também na esfera pública coletiva, que se concretiza por meio de uma atitude mediadora, a ser especialmente promovida pela Administração Pública.

---

<sup>80</sup> Referência à menção ao tema, na palestra de abertura da Semana da Conciliação TJSP, proferida pelo jurista Kazuo Watanabe: "Acesso à Justiça e Meios Consensuais de Solução de Controvérsias". (TT, 2017).

<sup>81</sup> Cite-se o exemplo do Design de Sistema de Disputas. No contexto do design, a mediação pode ser utilizada para otimizar os resultados. Para saber mais, consultar a obra de Diego Faleck, "Manual de Design de Sistemas de Disputas: Criação de Estratégias e Processos Eficazes para Tratar Conflitos" (2018).

A atitude mediadora intervém não apenas quando os conflitos eclodem, mas quando as pessoas vivenciam situações desafiadoras adicionais às já vivenciadas. Trata-se de uma conduta ativa, que promove a escuta sensível, aceita as diferenças e cria espaço para o novo.

Tal proposta está em consonância com a Constituição Federal de 1988 e seu modelo de democracia, que não só preza pela solução pacífica dos conflitos, mas que se propõe a construir uma sociedade plural, fraterna e solidária<sup>82</sup>, valendo isto também para aqueles que se relacionam com a Administração Pública, em suas relações internas cotidianas, em um contexto de vínculo orientado por um regime jurídico.

O Estado Democrático de Direito centrado na pessoa humana e no atendimento de suas necessidades não os percebe como meros assujeitados, mas como sujeitos de Direitos, partícipes e colaboradores, que modifica o cerne dos relacionamentos entre os cidadãos e o Poder Público, com maior proximidade e equilíbrio (Bougers, 2023, p. 38).

A proposta de mediação enquanto cultura, parte de Luis Alberto Warat (2004) e dialoga com as ideias de Torremorell (2008), para aplicar-se à Administração Pública. A proposta, para além de abrir espaço para o novo no âmbito público, desestabiliza crenças equivocadas de que o Estado não pode ter outros protagonistas senão as autoridades e detentores do poder institucional.

Ainda que possam existir limitações causadas pelo regime jurídico ao qual o Estado está submetido, não há impedimento de que a cultura da mediação seja colocada a serviço das experiências desafiadoras que as pessoas podem enfrentar e diversos tipos de tensionamentos, inclusive latentes e emergentes que permeiam a Administração Pública quando realiza a sua atividade administrativa<sup>83</sup>.

Torremorell explica que muitos conflitos estão “fora do catálogo”, ou seja, são conflitos legítimos, mas ignorados pelo sistema de justiça. Segundo a autora, “fica cada vez mais difícil imaginar um meio social complexo que não contemple a necessidade de dar um tratamento aberto, personalizado, criativo, cooperativo e

---

<sup>82</sup> Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em art. 3º: "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (Brasil, 1988).

<sup>83</sup> Com isso se pretende dizer que a mediação, como forma de cultura, não serve apenas para prevenir e resolver conflitos, mas pode ser utilizada para situação de tensionamentos, para validação de experiências, acolhimento, reconhecimento de desafios, elaboração de projetos de futuro, pensar políticas públicas, dentre outras possibilidades.

construtivo à conflitualidade natural que o fato de viver em sociedade implica (2008, p. 19).

A partir das ideias de Torremorell vem à tona um elenco de necessidades e desafios que não são reconhecidos como legítimos por não se enquadrarem nos padrões estabelecidos. Como resultado há uma estrutura desconectada entre as necessidades reais das pessoas e as respostas oferecidas pelo Estado.

Oscar G. Chase sustenta que os processos de resolução de litígios não são simplesmente sistemas autônomos moldados por especialistas isolados, mas, em grande medida, refletem a cultura na qual estão inseridos. Ele argumenta que esses processos não são apenas entidades isoladas, mas sim instituições que desempenham um papel vital na manutenção, provocação e alteração da vida social e cultural. Segundo autor, “essas práticas institucionais influenciam importantemente uma sociedade e sua cultura - seus valores, pensamentos, hierarquias sociais e símbolos - tanto quanto essas práticas também refletem a sociedade à sua volta” (2014, p. 21).

Contudo, no que diz respeito à Administração Pública, a suposta mudança de cultura incentivada por lei para tratamentos dos conflitos parece insuficiente para instituir uma reviravolta, porque pouco se destina a transformar as dinâmicas das relações em que o Estado se envolve e muito enfatiza a resolução por acordo, no sentido de encerrar conflitos. A este respeito, cite-se as inúmeras iniciativas sobre transação por adesão<sup>84</sup>, uma espécie de pacote fechado, “tamanho único,<sup>85</sup>” colocado à disposição do cidadão.

---

<sup>84</sup> Entende-se por transação por adesão, “a metodologia de solução de conflitos aplicada em demandas de massa, judicializadas ou não, em que a Administração oferece uma proposta de acordo padrão, cabendo ao particular decidir pela sua aceitação ou prosseguir no litígio (Goulart; Eidt, 2022, p. 24). Como exemplo, cite-se a Lei n. 13.988/2020, que “Dispõe sobre a transação”, e altera as Leis n. 13.464, de 10 de julho de 2017, e n. 10.522, de 19 de julho de 2002 (Brasil, 2020) e, ainda, a Portaria da Procuradoria Geral do Município (paulistana) nº 48, de 10 de abril de 2023, que: “Disciplina a modalidade de transação por adesão a proposta da Procuradoria Geral do Município, na cobrança de créditos municipais de natureza tributária e não tributária inscritos em dívida ativa” (São Paulo, 2023).

<sup>85</sup> A este respeito, para adoção de fórmulas que não respeitam as diferenças, lembre-se do “leito de Procusto”, uma metáfora da mitologia grega que descreve um bandido chamado Procusto, que tinha uma cama de ferro. Ele convidava viajantes a deitar-se em sua cama e, se fossem muito curtos, ele esticava seus corpos para que se ajustassem. Se fossem muito longos, ele os cortava para que se ajustassem ao leito (Vieira, 2011, p. 40). A metáfora reflete a ideia de que as pessoas são forçadas a se ajustar a um padrão predefinido, independentemente das consequências para elas. A transação por adesão pode ser vista como uma situação em que a parte mais vulnerável é forçada a se conformar com os termos e condições impostos pela parte mais forte, sem a possibilidade de negociar. Em ambas as situações, há um simulacro de consensualidade, pois uma das partes é conduzida a aceitar os termos do acordo. Portanto, a relação entre a transação por adesão e o leito de Procusto está relacionada à falta de igualdade de negociar e à imposição de condições que não refletem a noção de consenso entre as partes envolvidas.

É preciso pensar, portanto, em uma proposta de transformação da cultura interna respaldada e alicerçada por um consistente arcabouço teórico que proporcione uma verdadeira abertura para a renovação das interações, especialmente as internas, e que leve em conta as questões sonegadas das relações de manutenção do poder, como as questões de gênero.

#### **4.1.1 A cultura do litígio e o juiz como centro das relações: a preferência pela decisão judicial**

A cultura jurídica contenciosa e adversarial é marcada pelo litígio e centrada na decisão adjudicada de um juiz, ou, nas palavras de Kazuo Watanabe na “cultura da sentença” (2005, p. 684-690), que decorre do fato do brasileiro depender do paternalismo estatal (TT, 2017). Ou seja, de um terceiro, o juiz, que decide o que é melhor para os envolvidos em conflitos, desconsiderando a participação das pessoas, suas necessidades e desafios.

Essa cultura se baseia em um conjunto de símbolos predominantes que retratam o Poder Judiciário como o defensor das promessas não cumpridas pelos outros Poderes (Gonçalves, 2020, p. 19). No que diz respeito especialmente à Administração Pública, autores como Juarez Freitas afirmam que o Poder Público possui as marcas dessa cultura. Nas palavras do autor, há uma “cultura da hostilidade”, pautada pela adversariedade, ideia que colide com princípios da Administração Pública” (2017, p. 27).

Essa adversariedade se manifesta também na cultura interna da Administração Pública, pela ausência de diálogo, pela verticalidade das relações, entre outras peculiaridades. Também se manifesta por um comportamento denominado “infantilismo” por Warat (2004, p. 26), que reflete a relutância em assumir as responsabilidades, manifestada não só pelo cidadão, mas também pelo Poder Público, quando delega ao Poder Judiciário a sua atribuição de administrar.

Esse modelo de gestão delegado ao Poder Judiciário incentivado pela cultura da sentença acabou por promover um modelo hostil<sup>86</sup> que obstruiu os canais de

---

<sup>86</sup> Conforme explicam Luciano Benetti Timm e Danilo Brum de Magalhães Jr., estudos na área da análise econômica do direito indicam um aumento na hostilidade entre as partes conforme um conflito avança em suas fases. Em resumo, à medida que um litígio perdura, a intensidade do conflito tende a crescer exponencialmente, ilustrando uma “curva de intensidade do conflito”. O problema é que esse aumento na hostilidade tende a prolongar a resolução do litígio, resultando em maiores custos de

comunicação com o cidadão. Nas rotinas da atividade administrativa, verifica-se principalmente nas práticas contenciosas questões que poderiam ser modificadas a partir de uma cultura de mediação, a começar pela proibição de hostilidade (reprodução de estereótipos, discriminação, entre outras) empregada nas peças processuais<sup>87</sup> e nas audiências<sup>88</sup>, muitas vezes transposta para a própria pessoa do agente público em suas relações públicas e até privadas<sup>89</sup>.

As recentes reformas que culminaram nos marcos de aplicação da mediação<sup>90</sup>, especialmente as advindas com o Código de Processo Civil de 2015, de

---

transação e oportunidade. Em outras palavras, quanto maior o grau de litigiosidade, mais alto é o custo associado à sua resolução. Litígios judiciais são os que mais se prolongam e são os meios mais hostis de resolução de conflitos (2017, p. 213-232).

<sup>87</sup> A este respeito cite-se a obra “Reescrevendo decisões judiciais em perspectivas feministas: a experiência brasileira”. O livro reúne esforços de professoras, pesquisadoras e estudantes do direito pertencentes a várias instituições de ensino superior de cinco regiões brasileiras, públicas e privadas. O que as uniu foi a disposição e empenho em reescrever decisões judiciais proferidas por tribunais brasileiros utilizando, para isso, abordagens teóricas e métodos jurídicos feministas e antirracistas (Severi, 2023).

<sup>88</sup> A este respeito, falaremos sobre o Protocolo de Julgamento com perspectiva de gênero (2021) no Capítulo 5.

<sup>89</sup> Como exemplo, fazer julgamentos morais ao analisar a conduta de uma pessoa que litiga com a Administração Pública, rotulando-a, estereotipando-a, dentre outras. A este respeito cite-se a comunicação não violenta (CNV), que explica que rotular, julgar e comparar são condutas alienadoras. A CNV foi desenvolvida por Marshall B. Rosenberg, um psicólogo norte-americano que se dedicou a investigar tipos de linguagem, pensamento e comunicação que poderiam oferecer alternativas pacíficas à violência. Na concepção de Rosenberg, o termo não violência deve ser entendido na mesma acepção que lhe atribuía Gandhi, ou seja, se refere ao nosso “estado compassivo natural quando a violência houver se afastado do coração” (2006, p. 21). O estado compassivo natural seria, portanto, algo próximo ao nosso estado emocional de gentileza, que nos deixa dispostos ao diálogo. A CNV encoraja as pessoas a se envolverem em diálogos criativos e autênticos, de modo que elaborem suas próprias soluções, utilizando a empatia, a paráfrase e a escuta ativa (Rosenberg, 2006). Roman Krznaric vê na paráfrase um aspecto desafiador do método de Rosenberg. Isto porque deveríamos escutar os outros com muita atenção, demonstrando a compreensão que temos deles e refletindo sua mensagem de volta na forma de questões que usem uma linguagem não avaliadora. Segundo Krznaric, ao empregar a técnica da paráfrase, aumenta-se o risco de desenvolvermos uma comunicação mecânica. Ou seja, é preciso estar atento para que a comunicação não perca autenticidade e o interlocutor não perceba a reformulação da frase como uma estratégia que está sendo aplicada durante a interação. Outro risco apontado por Krznaric diz respeito à escuta e à empatia (escuta radical). Apesar de Rosenberg defender que a empatia não deveria ficar confinada aos consultórios dos terapeutas profissionais, Krznaric percebeu que pode surgir sofrimento emocional quando se compartilha sentimentos e necessidades de outras pessoas, o que os psicólogos denominam de “superexcitação empática”. Para evitar o problema, seria recomendável desenvolver mecanismos de autodefesa para proteção da intensidade emocional do sofrimento das outras pessoas, como ter um supervisor para conversar sobre casos difíceis ou traçar limites antes que a situação ultrapasse a fronteira do razoável (Krznaric, 2015). Apesar das críticas e dos aspectos desafiadores da obra de Marshall Rosenberg, sua contribuição colaborou sobremaneira para denunciar a prática da comunicação alienante e violenta entre as pessoas. Suas ideias acerca da comunicação transformadora e compassiva, com o incentivo à expressão de sentimentos, honestidade e empatia, incentivam o diálogo criativo, fortalecendo-se os processos democráticos.

<sup>90</sup> Freitas aponta que as reformas administrativas vieram em boa hora (CPC, arts. 174 e 175) favorecendo a “transcendência preconizada da mentalidade adversarial, porque inequivocamente intentam conferir, na seara administrativista, o espaço primordial à resolução consensual de conflitos, individuais e coletivos, por meio da: (a) negociação (as partes, sem terceiros envolvidos, celebram acordos de leniência, termos de ajustamento de conduta e de gestão, colaborações premiadas, assim

fato favoreceram uma mudança de mentalidade na seara administrativa, de litigante para consensual, ao incentivar a utilização dos meios consensuais, como negociação, conciliação e mediação para a resolução de conflitos<sup>91</sup>.

Contudo, apesar das alterações, ainda se observa nas práticas administrativas o uso, como subterfúgio, do regime jurídico administrativo, em especial a legalidade (estrita) como mecanismo de negativa de direitos e silenciamento. E, ainda pior, sem levar em conta as demandas jurídicas específicas das gestantes e lactantes. A presente tese abre portas para se pensar também na (re)escrita de decisões administrativas do Poder Público<sup>92</sup>. Esta perspectiva considera o Poder Executivo como o guardião dos direitos fundamentais (Nunes, 2023), algo minimamente necessário para a equidade entre homens e mulheres no serviço público<sup>93</sup>.

Tal conduta consubstancia-se em uma atitude antagônica à de abertura ao diálogo, que deixa desamparados direitos fundamentais, a pretexto de respeitar-se a legalidade. O que deveria ser regulamentação de tutela se torna restrição ao seu gozo. Muitas das vezes é esse o fundamento utilizado pela Administração para esquivar-se de analisar certas questões que causam desconforto na seara administrativa, pois a abertura ao diálogo cria encargos. Os direitos das mulheres, nesse sentido, têm sido sonogados e invisibilizados.

Uma leitura mais atenta e atualizada dos marcos de aplicação da mediação mostra que há a necessidade de uma mudança, para que as pessoas tenham voz e sejam escutadas. Há de se refletir, portanto, que não se pode mais furtar os sujeitos da palavra, pois isso significa uma profunda descrença neles, como se incapazes fossem. Como lembra Paulo Freire, “quanto mais diz a palavra sem a palavra daqueles que estão proibidos de dizê-la, tanto mais exercita o poder e o gosto de mandar, de

---

por diante), (b) mediação (o terceiro imparcial facilita o andamento de autocomposição, maieuticamente orientando para que os *players* encontrem, por si, a solução satisfatória), (c) conciliação (o terceiro imparcial recomenda alternativas ensejadoras de saída cooperativa [do tipo *win-win*], utilizando estratégias como estimativa das perdas para o cenário de não ser equacionado o conflito) e (d) utilização de técnicas inominadas” (2017, p. 34-35).

<sup>91</sup> Segundo o CPC, em seu art. 3º, § 2º, “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (Brasil, 2015).

<sup>92</sup> Nesse sentido, ver a perspectiva teórica no trabalho de Fideles (2022) e, um exemplo de decisão administrativa, em processo disciplinar, em Fideles e Ferreira (2023).

<sup>93</sup> Nesse sentido, poderia ser estendida licença-gestante às estagiárias (a Lei nº 11.788/2008 não prevê este direito) e às estudantes de pós-graduação (algumas não acobertadas pelo Direito etc.). A respeito das últimas, a Portaria n. 2.005/2023 instituiu: “Grupo de Trabalho com a finalidade de promover estudos técnicos relacionados à Política Nacional de Permanência Materna nas Instituições de Ensino Superior Brasileiras” (Brasil, 2023, p. 33).

dirigir, de comandar” (2023, p.152). Nesses termos, conclui-se que, quanto menos abertura se dá ao diálogo, mais se mantém a cultura paternalista que acessa os conflitos por meio do Poder Judiciário.

Ferreira Filho e Rodrigues apontam que uma política de consensualidade voltada ao Poder Público encontra dois tipos de entraves na Administração: um, de natureza dogmática; e outro, de natureza comportamental. O primeiro, envolveria as concepções jurídicas de cunho legal, jurisprudencial e doutrinário que abordam a permissão da abordagem consensual. E, o segundo, incide sobre a decisão dos agentes de usarem a consensualidade. Lembram os autores que os dois entraves são indissociáveis: explicam que dificultar o procedimento consensual acaba por gerar no agente público a preferência pela litigância (Ferreira Filho; Rodrigues, 2021, p. 235-236).

A Administração Pública dispõe de prerrogativas e poderes para a proteção do interesse público (Mello; Romanichen; Andrade, 2009, p. 202). Para tanto, há que se considerar que esses instrumentos de autoridade nem sempre satisfazem todos os interesses e as necessidades da coletividade, ou seja, dos que se relacionam com a Administração Pública, incluídas as mulheres e agentes públicas.

A utilização de instrumentos jurídicos de autoridade pelo Estado, portanto, podem ser uma via possível, mas não são a única forma de atingir os fins visados pelo Estado. Aliás “é um paradoxo que a Administração Pública opte pela utilização de mecanismos coercitivos, que se configuram mais gravosos para as questões expostas e, muitas das vezes, não tão eficazes quanto os meios consensuais” (Mello; Romanichen; Andrade, 2009, p. 202).

Quando opta pelo Poder extroverso<sup>94</sup>, por exemplo, o Estado não dá margem à construção de soluções amigáveis ao cidadão, podendo redundar em soluções desproporcionais, desnecessárias e que não concretizam direitos fundamentais:

Quando o Estado, através dos órgãos da Administração Pública, utiliza-se do poder extroverso, deixa de proporcionar aos administrados soluções alternativas para os conflitos existentes. Assim, quando houver a possibilidade de realização do interesse público através da atuação consensual legítima, as medidas coercitivas deverão ser poupadas, por se apresentarem desproporcionais e desnecessárias (Mello; Romanichen; Andrade, 2009, p. 203).

---

<sup>94</sup> Segundo André Freire: “O Estado pode impor aos indivíduos o cumprimento de certas obrigações, independentemente da vontade desses. A Administração, por exemplo, dispõe de meios para desapropriar bens dos particulares, independentemente da vontade desses. É o que se costuma chamar de ‘prerrogativas estatais’, ou ‘poder extroverso’” (2017).

Lembre-se, ainda, que as fórmulas que privilegiam o diálogo promovem a cooperação e ainda reduzem riscos de descumprimento de um eventual acerto:

As negociações despertam o desejo de colaboração dos particulares, por isso, a adoção dos atos consensuais em lugar da utilização do poder extroverso pela Administração Pública, minora as chances de descumprimento das medidas adotadas e os efeitos negativos que podem advir da ingerência estatal (Mello; Romanichen; Andrade, 2009, p. 203).

A tendência ao diálogo e à efetiva participação é o caminho mais viável para promover uma relação harmônica e pacífica no Estado Democrático de Direito. A possibilidade de um entendimento entre os polos dessa relação tão interdependente facilitaria sobremaneira a satisfação das controvérsias, de maneira menos onerosa para o cidadão e mais eficiente para o Estado (Mello; Romanichen; Andrade, 2009, p. 203).

Cabe ressaltar que a atuação a partir da ideia de consensualidade não pode ser usada como meio de realização de favores ou de incrementar atos de corrupção. A atuação inovadora, diversa da simples aplicação pura da lei, deve atender aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e não é autorização genérica para a concessão de vantagens particulares (Mello; Romanichen; Andrade, 2009, p. 204).

Assim, fica claro que a cultura do litígio se alimenta da falta de caminhos para o diálogo, ou melhor, da obstrução dos canais de comunicação. Quanto menos abertura se dá ao diálogo, portanto, mais se mantém a cultura paternalista que acessa os conflitos por meio do Poder Judiciário e que vê no juiz uma figura de autoridade legítima para decidir pelas pessoas e pelas autoridades.

Agora, passa-se a expor a mediação instrumentalizada pelo Poder Judiciário com o objetivo de superar-se a cultura jurídica contenciosa.

#### **4.1.2 A mediação como fórmula *fast food* para a superação da cultura jurídica contenciosa paternalista**

Como já exposto, a mediação judicial foi implementada no Brasil para melhorar os índices de eficiência do Poder Judiciário após o diagnóstico de um contexto de crise. No ponto, é fundamental reconhecer que o Poder Judiciário no

Brasil tem buscado empreender medidas significativas<sup>95</sup> para enfrentar os desafios do alto índice de litigância e morosidade. O protagonismo na promoção da mediação, em comparação com outros atores sociais, é um exemplo desses esforços, uma vez que incentiva novas oportunidades para o tratamento dos conflitos.

Nesse caminho, há que se ter cuidado, porém, para não creditar à técnica da mediação a responsabilidade de livrar os Tribunais da acumulação de casos pendentes de julgamento. Como adverte Torremorell, “metamorfosar a forma e não o substrato de uma sociedade litigante é uma forma de mudar, mas deixando tudo igual” (2008, p. 9). Ou seja, é essencial lembrar que a transformação deve ser pensada para além da forma e abordar a substância da cultura litigante, que passa pela análise das interações sociais e das representações imaginárias que as pessoas têm do Direito.

A caracterização da “mediação como fórmula *fast food*”, na expressão cunhada por Torremorell, seria destinada a saciar rápida e economicamente todas as necessidades (2008, p. 13). Ela remete à intenção de oferecer uma alternativa rápida, acessível e padronizada para as partes envolvidas em conflitos. Trata-se de uma abordagem que levanta questionamentos, pois pode incentivar o uso da mediação para soluções a qualquer custo e que não abordem profundamente as complexidades subjacentes que envolvem cada caso.

Cada conflito é único, e uma abordagem uniforme pode não se adequar a todos os contextos. Nesse caminho, a personalização e a consideração das especificidades de cada caso são essenciais para alcançar soluções que sejam úteis e satisfatórias às partes. Encontrar um equilíbrio entre eficiência e qualidade é essencial para garantir que a mediação seja uma ferramenta eficaz na promoção do tratamento dos conflitos.

Atravessar a cultura jurídica contenciosa de confrontação e hostilidade à qual submetemos e estamos submetidos para a da cultura de mediação exige, portanto, uma releitura das relações interpessoais e coletivas a partir de uma linguagem que privilegie o diálogo (Torremorell, 2008, p. 9).

Adverte Warat sobre as dificuldades dessa transformação, quando menciona existência de uma linguagem técnica, formal, que diz respeito à teoria jurídica

---

<sup>95</sup> A este respeito, cite-se a Resolução n. 125/2010 do CNJ, o Manual de Mediação Judicial do CNJ que foi atualizado até a sua 6ª edição, os cursos de capacitação de mediadores, de formação de formadores etc.

tradicional e que cumpre relevante função política e ideológica de manutenção das estruturas de poder:

A linguagem da teoria jurídica tradicional é vista por seus produtores como uma linguagem técnica que, sem formalizações concretas, fala de uma linguagem (ideologicamente) vista como formal: a linguagem da lei. Contudo, a linguagem da teoria jurídica é também outra variedade da linguagem natural que, além de cumprir importantes funções políticas e ideológicas, opera como um nível de significação prescritiva encoberto nos próprios textos legais. Na verdade, a linguagem da lei e da teoria jurídica são a mesma linguagem, apenas faladas por emissores diferentes (1995, p. 55).

Isto posto, a cultura jurídica implica profunda revisão das concepções de relações com o Poder Público, isto é, uma reavaliação substancial das perspectivas sobre interações em que o Estado é parte, resultando em importantes impactos para a vida em sociedade. Apenas creditar à técnica da mediação a transformação da sociedade deixa de fora importantes temas, essenciais para pensarmos uma mudança de cultura, como, por exemplo, o tema afeto às mulheres e as questões de gênero que todos os dias permeiam os conflitos que batem às portas do judiciário.

#### **4.1.3 O senso comum teórico dos juristas: mediação para além do imaginário do Direito enquanto técnica**

Luis Alberto Warat cunhou o termo “senso comum teórico dos juristas” para se reportar à forma como os profissionais jurídicos apelam para uma linguagem<sup>96</sup> quando intervêm nos conflitos (Warat, 1982, p. 51) que utiliza um conjunto de clichês (2004, p. 199). Entende-se que isso tem se verificado nas práticas e discursos da mediação, especialmente quando atinente ao Poder Público. Isso significa que tem se mantido um conjunto de predisposições e saberes que delimitam ideologicamente (não pensar fora da técnica) a atividade dos operadores jurídicos (Warat, 1979, p. 19-26) também nas práticas da mediação.

A abordagem comum dos meios consensuais para a solução de conflitos em que esteja envolvida a Administração Pública parte de uma base teórica-normativa processual quase que na totalidade de autores e envolvem fatores como a crise do

---

<sup>96</sup> Vera Iaconelli lembra que “somos seres de linguagem, pois a linguagem medeia nossa relação com o mundo” (2023, p. 130).

Poder Judiciário, custos<sup>97</sup> e duração do processo<sup>98</sup>. No caso brasileiro, a discussão sobre a mediação não surgiu em um contexto de revisitação das relações: foi, portanto, foi forjada para a superação de um contexto de crise e morosidade do Poder Judiciário.

O Estado, enquanto Administração Pública, também se enquadra nesta hipótese. Diante das mudanças incentivadas pela lei, o Poder Público se vê pressionado a criar câmaras administrativas e de manejar a justiça também com métodos adequados, sobretudo após a Lei de Mediação e do novo Código de Processo Civil, ambos de 2015. O desafio é implementar os meios consensuais, treinar pessoal, selecionar casos e agir com a postura necessária para dialogar e driblar a ausência de autonomia dos responsáveis.

Nesse contexto, a mediação como técnica se tornou uma categoria dogmática sacralizada pelos marcos de aplicação (especialmente pela Lei de mediação e pelo CPC), trazendo para dentro da Administração Pública um conjunto de interpretações estereotipadas, já que as relações nunca foram revisitadas e transformadas. Segundo Warat:

[...] funcionam como lugares de interlocução repressiva, na medida em que estabelecem uma interpretação, polissemicamente controlada, das instâncias discursivas que se apropriam, chegando em muitos casos, a estabelecer versões estereotipadas dos conceitos com uma clara função legitimadora (Warat, 1982, 55).

A este respeito, lembre-se da indefinição teórica da mediação para quando envolvida a Administração Pública, da confusão conceitual entre conciliação e mediação, entre outros improvisos. Explica Torremorell:

[...] há enorme dispersão teórica que caracteriza o vasto âmbito da mediação: indefinição conceitual, improvisação ideológica, confusão terminológica e mistura incongruente de procedimentos, situação que se explica, por um lado, pelas raízes, que poderíamos qualificar de populares, dos processos de mediação e, por outro, pela apropriação multidisciplinar deste fenômeno (sic) (Torremorell, 2008, p. 9).

---

<sup>97</sup> Tais fatores conjugados podem indicar pistas sobre uma cultura que coloca números acima das relações, que continuam negligenciadas. Como lembra Beatriz Belando Garín, a mediação no Direito Administrativo tem uma dimensão mais ampla: representa uma nova forma de entender as relações entre Administração e o cidadão, pautada no respeito às posições destes últimos (Belando, 2018, p. 2).

<sup>98</sup> Como exemplo, cite-se as contribuições teóricas de Maurício Tonin (2019), Leonardo Carneiro da Cunha (2020), Leila Cuéllar e Egon Bockmann Moreira (2018).

Há que se pensar, portanto, em mecanismos pelos quais agentes públicos e autoridades que exerçam o poder se engajem reciprocamente nessa cultura que se pretende implementar. Uma possível solução seria incorporar na legislação a responsabilidade das autoridades e agentes públicos em mediar (entre suas atribuições), como uma postura, uma atitude a permear as práticas da atividade administrativa, pois “atitudes e aptidões mediadoras podem contribuir para criar uma rede de relações interpessoais livres e ao mesmo tempo vinculativas” (Torremorell, 2008, p. 8).

Tem sido discutido o papel da advocacia pública nesse engajamento, inclusive, creditando-a à advocacia pública a responsabilidade e o papel relevante de quebrar a barreira de relacionamento entre a Administração Pública e a sociedade (Tonin, 2019, p. 153). Por óbvio, não basta boa vontade dos agentes públicos. A questão envolve toda a sociedade e passa por uma educação reflexiva e crítica para que novas formas de se relacionar com o Poder Público passem a ser reivindicadas.

Mas claro que a advocacia pode se implicar e se comprometer a não produzir mais alienação nas relações ou perpetuar as violências. Por exemplo, tais profissionais podem se empenhar em produzir manifestações nas práticas contenciosas que se desamarrem das narrativas que apelam ao imaginário jurídico da confrontação e hostilidade, a propósito de fazer justiça.

Assim, há que se valorizar a cultura da mediação tendo como parâmetro os direitos fundamentais, sendo necessário atuar nessa cultura fora do imaginário do contencioso e da mediação apenas enquanto técnica.

#### **4.1.4 Ainda o senso comum teórico dos juristas: desafios na abordagem de questões de Gênero no Direito**

Como já mencionado, o termo “senso comum teórico dos juristas” foi cunhado por Luis Alberto Warat. Em seu texto fundamental, “saber crítico e senso comum teórico dos juristas”, o autor não menciona expressamente questões de gênero<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Oportuno esclarecer o significado das expressões “sexo”, “gênero” e “orientação sexual”, utilizados no campo jurídico. A este respeito cite-se a ADPF 600, da relatoria do Ministro Roberto Barroso: “[...] a palavra sexo, de modo geral, é utilizada para referir-se à distinção entre homens e mulheres com base em características orgânico-biológicas, baseadas em cromossomos, genitais e órgãos reprodutivos. Gênero designa o autoconceito que o indivíduo faz de si mesmo como masculino ou feminino. E orientação sexual refere-se à atração afetiva e emocional de um indivíduo por determinado gênero. [...] As pessoas cisgênero são aquelas que se identificam plenamente com o gênero atribuído

Contudo, Warat reconhece a importância do tema em 1997, no texto: “A questão de gênero no Direito” (1997). Afirmou o autor que, “no que diz respeito ao Direito, a questão de gênero define usos transformadores da subjetividade jurídica, capazes de lograr mudanças nas representações imaginárias do Direito como um todo” (1997, p. 64). Essa perspectiva de Warat destaca a importância de abordar o tema no contexto jurídico, pois enquanto disciplina que busca estabelecer normas e regulamentações para orientar as interações sociais, desempenha um papel crucial na reflexão da diversidade e das necessidades da sociedade que rege. Isso implica que as percepções e experiências ligadas ao gênero têm o poder de influenciar profundamente como as pessoas se veem no contexto do Direito e como o sistema jurídico é percebido e aplicado.

Em grande parte do discurso jurídico, o tema gênero tem sido negligenciado. Uma das razões para essa lacuna é que grande parte dos profissionais do Direito é composta por homens brancos cis e heterossexuais, o que remete a uma cultura heteronormativa<sup>100</sup>. Lembra Alice Bianchini que:

---

ao seu sexo e que se encontram nas fronteiras convencionais culturalmente construídas sobre o tema. As pessoas transgênero são aquelas que não se identificam plenamente com o gênero atribuído ao seu sexo biológico, incluindo-se entre as últimas os transexuais, indivíduos que se reconhecem no gênero oposto a seu sexo biológico. Quanto à orientação sexual, são heterossexuais os que se atraem afetiva e sexualmente pelo gênero oposto; homossexuais, os que se atraem pelo mesmo gênero; bissexuais, os que se atraem por ambos os sexos etc.” (Supremo Tribunal Federal, ADPF 600, 2019, p. 2-3).

<sup>100</sup> O termo “heteronormatividade” surge com Michael Warner que, ainda sem um conceito claro, afirma que “Even when coupled with a toleration of minority sexualities, heteronormativity can be overcome only by actively imagining a necessarily and desirably queer world [...] Like androcentrism, it clothes itself in goodwill and intelligence. Much of the work of feminist social theory has consisted of showing that basic conceptualizations — ways of opposing home and economy, the political and personal, or system and lifeworld - presuppose and reinforce a paradigmatically male position.” Queer theory is beginning to be in a position to make similar criticisms, sometimes with reference to the same oppositions (political and personal, intimate and public, market and lifeworld), but also with others — ways of distinguishing group members from nonmembers and the sexual from the nonsexual, ways of opposing the given and the chosen, and ways of identifying the intimate with the familial (1994, xvi e xxiii). Há uma evidente inspiração no conceito de “heteronormatividade compulsória” de Adrienne Rich (1980). Um primeiro conceito é o de Samuel Chambers: “Heteronormativity means, quite simply, that heterosexuality is the norm — in culture, in society, in politics. Heteronormativity points out the expectation of heterosexuality as it is written into our world. It does not, of course, mean that everyone is straight. More significantly, heteronormativity is not part of a conspiracy theory that would suggest that every- one must become straight or be made so. The importance of the concept is that it centers on the operation of the norm. Heteronormativity emphasizes the extent to which everyone, straight or queer, will be judged, measured, probed, and evaluated from the perspective of the heterosexual norm. It means that everyone and everything is judged from the perspective of straight” (2003, p. 26). Articulando tal conceito no campo jurídico e pensando o Brasil, Dhyego Câmara de Araujo assera que “[...] a efetividade dos direitos e garantias considerados fundamentais pelo ordenamento jurídico brasileiro, cuja fundamentação se radica na dignidade da pessoa humana, está condicionada ao tipo de pessoa que se apresenta diante de tal direito. Se essa categoria de direitos fundamentais possui aplicabilidade imediata conforme comando constitucional, se a sua proteção e garantia estão previstas em âmbito internacional alçados à categoria de direitos humanos e, se, contudo, sua eficácia e

[...] a estrutura jurídica trabalha a partir de uma vertente que prestigia, quando não privilegia, a perspectiva masculina, seja pelo fato de que as mulheres não se veem representadas nas instituições que se vinculam direta ou indiretamente com as regras jurídicas (sistema de justiça, legislativo, executivo, poderes públicos municipais, estaduais e federal, etc.) [...] (2020, p. 24).

Quando a falta de diversidade se reflete na teoria e na prática jurídica, e na ocupação da maioria dos espaços do poder, isso pode resultar em uma visão limitada do Direito e em decisões que não levam em consideração as perspectivas de gênero. Há diversos casos em que mulheres gestantes foram desprezadas e prejudicadas em sua experiência legítima por ausência de sensibilidade por parte de autoridades de poder, o que pode causar traumas para uma vida toda<sup>101</sup>.

A ausência de representatividade de gênero no campo jurídico frequentemente se traduz em uma falta de sensibilidade e compreensão das questões que afetam as mulheres, a comunidade LGBTQ+ e outras minorias. Por exemplo, em casos de violência doméstica<sup>102</sup>, direitos reprodutivos ou discriminação no local de trabalho, as perspectivas de gênero são frequentemente subrepresentadas<sup>103</sup> ou subestimadas. Isso pode resultar em leis e políticas públicas que não são verdadeiramente igualitárias.

Para resolver esse problema, é essencial promover uma abordagem mais inclusiva no campo jurídico, a fim de reconhecer que a diversidade de perspectivas enriquece a teoria e a prática do Direito. É necessário também promover a

---

efetividade se restringem apenas a um grupo muito estreito de indivíduos, cujo marcador comum, nesse caso específico, é a sexualidade, ou melhor, a heterossexualidade, infere-se que estamos diante de um ordenamento jurídico heteronormativo” (2018, p. 647).

<sup>101</sup> A título de exemplo e por encontrar pertinência temática com a presente tese, cite-se o caso extraído do site do Conselho Nacional de Justiça (Bandeira; Seixas, 2023): “Corregedoria Nacional vai apurar postura de desembargador contra advogada grávida”. Segundo a notícia: “Em sessão da 4ª Turma do TRT-8, Georgenor não aceitou o pedido de adiamento de julgamento de um processo por razão do iminente parto da advogada do caso. “Gravidez não é doença. Ela não é parte do processo, é apenas advogada do processo. Mandasse outro substituto. São mais de 10 mil advogados em Belém”, rechaçou o desembargador ao pedido da advogada.” Na representação, os conselheiros argumentaram que “para além das preocupantes manifestações externadas, que, ao desprezar o contexto puerperal vivenciado pela causídica, denotam discriminação de gênero no âmbito da condução de audiência em unidade do Poder Judiciário, com clara violação das prerrogativas da advogada” (art. 7º-A da Lei n. 8.906 e art. 313, Código de Processo Civil).

<sup>102</sup> Ferrajoli denomina de “totalitarismo doméstico” a força ameaçadora do convivente que submete a mulher a um estado de medo, angústia e terror que anula sua liberdade e dignidade. Trata-se de atos de opressão que reduzem a mulher a um objeto ou a uma “coisa” (2023, p. 333).

<sup>103</sup> Até o ano de 2023, o Supremo Tribunal Federal contou com apenas 3 ministras mulheres. A este respeito, Rosa Weber, que recentemente deixou a Presidência do STF, mencionou que “a sub-representação feminina no poder é um ‘déficit’ para a democracia” (Barbiéri, 2023).

representatividade de gênero entre os juristas<sup>104</sup>, incentivando mais mulheres e pessoas de diversas identidades de gênero a ingressar e permanecer na profissão.

#### Segundo Ana Sabadell:

A crítica feminista ao direito não se restringe à análise da doutrina e de textos normativos nacionais e internacionais: ela também abarca a prática legal. Adotando o ponto de vista jus-sociológico, analisa-se como advogados, juizes, promotores, procuradores, policiais e demais operadores jurídicos utilizam o direito na prática (2013, p. 469)

Além disso, é fundamental que a formação jurídica inclua uma análise crítica das questões de gênero, de modo que futuros juristas estejam preparados para lidar com tais temas de forma sensível<sup>105</sup>. Lembra Cristiane Araújo de Mattos, quanto à análise e julgamento de casos no Poder Judiciário, que é perceptível esse senso comum na culpabilização das mulheres, em que juizes podem reforçar o sistema de subordinação que passa pelas relações familiares, profissionais e sociais às quais elas estão envolvidas (2015, p. 161).

Em pertinente pesquisa de percentual por subáreas da produção sobre gênero na área de avaliação em Direito, a partir do Banco de Teses e Dissertações da CAPES entre 2007 e 2016, Antônio Lopes de Almeida Neto e Fernando da Silva Cardoso verificaram a recorrente presença do senso comum teórico dos juristas aplicado nestes estudos. No que diz respeito às pesquisas relacionadas à dogmática jurídica, por exemplo, perceberam que o tema fica a mercê de uma produção de conhecimento perpetuadora da separação entre gênero e direito, que não entendem os estudos sobre gênero como estruturantes das questões jurídicas (2020, p. 268).

Portanto, é fundamental reconhecer que as considerações de gênero não apenas enriquecem a subjetividade jurídica, como também têm o poder de reformular as percepções convencionais sobre o Direito, contribuindo para uma compreensão mais inclusiva e sensível às questões de gênero em sua aplicação e interpretação. Isso não apenas contribuirá para uma sociedade mais igualitária, mas também para

<sup>104</sup> Como exemplo, mencione-se o estudo do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP "Cenários, reflexão, pesquisa e realidade", que teve por objetivo levantar dados nos ramos e unidades do Ministério Público para o desenvolvimento de estratégias para o aperfeiçoamento institucional nas temáticas relativas à igualdade e à diversidade. Ficou constatado, em números, a baixa representatividade feminina nas posições de poder político e decisório na Instituição (Conselho Nacional do Ministério Público, 2018).

<sup>105</sup> O senso comum que permeia o imaginário coletivo brasileiro cerceia o modo de ser e existir das mulheres, com indiferença quando às suas necessidades, como exemplifica Grazielly Alessandra Baggenstoss: "[...] deve agir de forma agradável e pacífica; deve permanecer, de preferência, no espaço privado do lar ou se no espaço público, em local que não seja de tanto destaque; e deve aceitar ou tolerar as decisões que sejam tomadas por ela e para ela" (2017, Prólogo, p. 3).

um campo jurídico mais diverso e inclusivo. O objetivo final é promover um sistema jurídico igualitário para todas as pessoas, independente de gênero.

#### 4.2 A MEDIAÇÃO COMO PROPOSTA CULTURAL: NOVOS MODOS DE VIVER E DE CONVIVER COM A DIFERENÇA NO PODER PÚBLICO

No Direito Administrativo, a resposta para certos tensionamentos e conflitos em que a Administração Pública está inserida todos os dias exige por parte da autoridade e dos agentes de poder que estes façam uma interpretação atualizada da Constituição e se comprometam com os temas relacionados à efetivação dos direitos fundamentais (Nunes, 2023). Novos modos de viver e de conviver com a diferença exigem a superação da ideia de que o normativismo jurídico irá dar resposta a todo e qualquer conflito de forma resumida e simplificada<sup>106</sup>.

A proposta de mediação de conflitos como forma de cultura pensada por Luis Alberto Warat, por exemplo, pode colaborar para novos modos de conviver, em que as pessoas possam sair do silêncio e recuperar sua voz, ou seja, um contexto mais plural, humano e solidário. Para tanto, é preciso criar mecanismos criativos que deem sustentação a tais práticas, para que não sejam acusados de estarem fazendo algo que a lei não determina<sup>107</sup>.

Para compreender a proposta de cultura de mediação, antes é preciso entender a mediação como a superação da cultura contenciosa, pautada no litígio que tem como pretensão revelar a verdade descoberta por um juiz. Para Moraes e Silveira,

---

<sup>106</sup> Crítica aos livros de dogmática jurídica que pretendem ensinar o Direito de forma resumida e simplificada para uma compreensão dos temas do Direito. Ver Streck (2021).

<sup>107</sup> De acordo com a doutrina administrativista, a legalidade para o cidadão significa poder fazer tudo aquilo que a lei não veda. Já para o administrador público significa fazer aquilo que a lei determina. Esta dicotomia pode ser inimiga da cultura da mediação. Há que se pensar que o administrador tem o dever-poder de concretizar direitos fundamentais, sem terceirizar as decisões para o Poder Judiciário (Nunes, 2023). Essa abordagem rígida pode criar obstáculos à resolução colaborativa de conflitos, especialmente quando os administradores públicos estão mais inclinados a se ater estritamente ao que a lei estipula. Ademais, essa perspectiva pode minar a disposição dos administradores públicos para explorar soluções criativas fora dos parâmetros estritos da lei. Há inúmeros exemplos em que é dada ênfase à legalidade estrita, que pode levar a impasses e dificultar na promoção de resultados eficazes que a mediação poderia promover. Os administradores públicos podem ser orientados a enxergar a mediação não como uma terceirização de decisões, mas como uma ferramenta para concretizar direitos fundamentais de maneira mais colaborativa e eficaz. A cultura da mediação, portanto, pode promover formas de incorporar considerações flexíveis e baseadas no diálogo sem ferir a lei. No mesmo sentido, ressalte-se a relevância do administrador público como um agente-chave na promoção dos direitos e interesses dos agentes públicos. É deles a responsabilidade de equilibrar a legalidade com a busca por soluções potenciais para os tensionamentos internos. Nesse sentido, a mediação empodera não só os servidores, mas também os administradores/autoridades, basta saber se eles desejam isso.

a mediação surge nesse contexto de desatualização do sistema jurídico, marcado pela ineficiência e insuficiência do aparato estatal (2001, p. 68).

A proposta de uma cultura de mediação pensa a mediação como um encontro transformador entre pessoas conflitantes, que constroem por si mesmas saídas proveitosas para suas diferenças (2004, p. 66).

É uma forma de cultura e de entender a vida que fala de amor, mas não de um amor vulgarizado ou romântico, e sim que “tenta responder ao não sentido da existência” (Mondardo, 2000 p. 48). Isso sugere que a mediação não se limita a resolver questões burocráticas, mas também se preocupa com aspectos mais profundos e emocionais da experiência humana. Essa abordagem valoriza a empatia, a compreensão mútua e a busca de soluções que possam ser satisfatórias para todas as partes envolvidas.

Trata-se de uma proposta peculiar, que se preocupa mais com a produção da diferença, em acolher o novo na temporalidade (Warat, 2004, p. 43-44). Na Administração Pública, isso significa a adoção de políticas e práticas que reconhecem e celebrem as distintas perspectivas, necessidades e experiências das pessoas e não como tentativa de homogeneizar os sujeitos. Isso sugere uma preocupação em criar um ambiente receptivo a mudanças e inovações ao longo do tempo.

Essa mediação, fundada na sensibilidade, se ocupa em promover as transformações sociais necessárias para que as pessoas recuperem sua voz e autonomia, contando com a figura de um mediador, que pode auxiliá-las a “desdramatizar seus conflitos” a fim de resgatar o que há de bom na relação. Por isso, Warat entende que o processo da mediação “não é uma técnica, nem uma filosofia ao modo tradicional” (Warat, 2004, p. 33); é, sim, um modo de viver, uma prática cultural.

Ao adotar a mediação como uma abordagem para tratar dos desafios vivenciados pelas mulheres, especialmente nas questões relacionadas à gravidez e à amamentação, as instituições públicas podem promover uma cultura de apoio, acolhimento e empatia<sup>108</sup>, que valoriza a experiência e as necessidades das gestantes e lactantes, como pretende-se demonstrar.

---

<sup>108</sup> Segundo Daniel Goleman, há 3 tipos de empatia: a) empatia cognitiva: “eu sei como vê as coisas; posso entender suas perspectivas”; b) empatia emocional: “eu sinto com você”; e c) a preocupação empática: “sinto que você precisa de alguma ajuda e, espontaneamente, estou pronto a prestá-la”. Os tipos de empatia elencados por Goleman vêm sendo estudados por importantes cientistas, como Paul Ekman, perito mundial em expressões faciais, criador de um programa de treinamento para reconhecimento de emoções nas pessoas. Segundo ele, a empatia é a peça-chave de edificação para a compaixão. Para despertá-la em nós, temos que sentir o que a outra pessoa está passando e

#### 4.2.1 O conflito como oportunidade de criar o novo e os possíveis sentidos da palavra “mediação”

A palavra mediação tem sido utilizada indiscriminadamente pela doutrina como uma técnica e até sinônimo de conciliação, esvaziando outros possíveis sentidos. O mesmo acontece quando se descreve o significado da palavra conflito, em geral associado com choque, oposição (Goulart, 2028, p. 30) Contudo, o significado das duas palavras, conflito e mediação podem ser entendidos de uma forma mais ampla. O conflito, por exemplo pode ser entendido como uma forma de produzir com o outro<sup>109</sup> a diferença, como uma oportunidade vital para que as partes melhorem em termos de qualidade de vida (Warat, 2004). E a mediação pode ter um conceito mais amplo, como forma de viver e de cultura, considerando todo seu potencial transformador.

Podemos encontrar muitas formas de conceber a mediação, para além da técnica. Egger, analisando a obra de Luis Alberto Warat destacou alguns significados para a palavra mediação (2008, p. 33-130): “estratégia educativa de fuga da alienação”; “uma nova profissão”; “técnica jurídica de resolução de conflitos”; “proposta jurídica para superar o imaginário do normativismo jurídico”; “processo psíquico de reconstrução simbólica”, “forma de viver e de cultura”.

O primeiro deles é que a mediação pode ser entendida como uma “estratégia educativa de fuga da alienação” (ecopedagogia). De acordo com esse significado, “a mediação pode ser entendida como uma visão de mundo diferenciada na abordagem e no tratamento do conflito, que leva em consideração a sua complexidade” (Fagúndez; Goulart, 2016, p.153). A ecopedagogia pode ser chave, por exemplo, para inclusão de temas no Direito<sup>110</sup>, por meio da mediação, como diversidade e igualdade

---

sentindo. Segundo Goleman “há um espectro que vai desde a total absorção (em que não reparamos nas outras pessoas) até notá-las e começar a sintonizar, a ter empatia, a entender suas necessidades e ter uma preocupação empática – e depois vem a ação compassiva, em que as ajudamos” (2012, p. 87-88).

<sup>109</sup> Explica-se que “outro” ou “outros” não pode ser entendido como as pessoas vistas pela identidade de um ser “universal, autoinvisibilizante, branca, cis, heteropatriarcal como os diferentes dos humanos normativos”, como adverte Carla Akotirene. A autora ao analisar a interseccionalidade, explica que usa a categoria “outros” intercambiando o pensamento de Sueli Carneiro e Grada Kilomba (2020, p. 120).

<sup>110</sup> Cite-se aqui o “letramento de gênero”. Compreendê-lo no Direito é crucial para a aplicação de uma abordagem não-discriminatória. Zanello, coautora de um baralho sobre letramento de gênero para

de gênero, pois ela existe para ser um espaço de aprendizado, escuta e revisitação das relações.

Outra perspectiva para a palavra mediação é que ela representa “uma nova profissão”, a de mediador de conflitos. A mediação conta com a figura de um terceiro imparcial, o mediador, que auxilia as partes envolvidas a desdramatizar seus conflitos a fim de resgatar o que há de bom na relação ou de estabelecer novos modos de conviver.

Mediação pode também ser entendida como “técnica jurídica de resolução de conflitos”, seu conteúdo mais destacado nas obras jurídicas, como discutido no capítulo anterior. Na perspectiva de técnica, a mediação incentiva as partes a se escutarem reciprocamente para que juntas construam possíveis saídas proveitosas para seus conflitos, com a ajuda de um mediador.

A mediação pode ser também trabalhada como uma “proposta jurídica para superar o imaginário do normativismo jurídico”, a partir de uma teoria crítica do Direito, que considere a perspectiva de gênero. A mediação de conflitos seria, assim, uma forma de superação da cultura jurídica paternalista, pautada no litígio e que tem como pretensão revelar a verdade descoberta por um juiz.

A palavra mediação pode ser concebida, ainda, como um “processo psíquico de reconstrução simbólica”, “uma forma amorosa de transformar vínculos conflitivos” (Warat, 2004). Transpondo para a Administração Pública, isso indica que ela não se limita a resolver disputas de forma mecânica e superficial, mas pode ajudar as partes envolvidas a reconstruir suas relações de uma maneira mais profunda, considerando as dimensões emocionais e simbólicas do conflito. Nesse sentido, a mediação pode ser vista como uma abordagem cuidadosa para transformar relações conflitivas, pois em vez de abordar conflitos de maneira adversarial, busca restaurar e fortalecer os laços entre as partes envolvidas de uma maneira construtiva.

Por fim, a mediação pode ser entendida como “forma de viver e de cultura”, naquilo que os teóricos costumam chamar de cultura da paz (Egger, 2008). A mediação estaria inserida dentro de um modelo de justiça que permite o desenrolar de uma dinâmica mais digna, solidária com o outro, em busca de um novo modo de convivência, em que saiam do silêncio e participem (Warat, 2004, p. 15). Essa perspectiva mais ampla da mediação é o foco central desta tese. O objetivo é explorar

---

adolescentes, destaca a importância de identificar atitudes cotidianas baseadas em estereótipos machistas e sexistas, ressaltando seu caráter violento (2023).

a mediação para que ela desempenhe um papel fundamental na promoção de uma cultura de convivência mais pacífica, solidária e participativa, tanto no âmbito da Administração Pública quanto em outros contextos. Nesta versão aprimorada, a importância da mediação como parte de uma cultura mais ampla de paz e justiça é enfatizada. A mediação é vista como um meio de promover uma convivência mais digna e participativa, não se limitando à resolução de conflitos, mas também contribuindo para a construção de relações mais harmoniosas e solidárias.

Outros sentidos podem ser encontrados para a palavra mediação. No contexto desta tese, adota-se o termo cultura de mediação, pois entende-se que este conceito não é limitador da mediação, aproveitando-se todas as suas potencialidades.

Como vimos, a palavra mediação possui vários significados, ou seja, ela não significa apenas técnica de solução de conflito. Conjugando sensibilidade, autonomia e alteridade é um modo de pensar o lugar do Direito na cultura emergente do terceiro milênio. Isto porque para entendermos a mediação como cultura é necessário entender que as pessoas são diferentes, possuem costumes diferentes, diferentes ideologias e formas de ver a vida (Warat, 2004).

A cultura do terceiro milênio se caracteriza por múltiplos desafios que extrapolam a abordagem jurídica tradicional para o tratamento dos conflitos. Torremorell destaca a capacidade de “aceitar e explorar as diferenças” (2008, p. 83). A junção desses dois verbos de ação contribui para a construção de um Direito mais humano e voltado para as necessidades reais das pessoas envolvidas em conflitos e situações de tensão muitas vezes encobertos ou velados por discriminação, preconceito e exclusão, quando não feitos de forma ostensiva.

Quando se fala em conflitos, há que se buscar o que está oculto. Warat, a este respeito, fala sobre a “flor do segredo”, uma referência a um filme de Almodovar, “A flor do meu segredo” (1995).

Pioneiro na cinesofia, o autor se vale desta metáfora para trazer à tona aquilo que está escondido, oculto em uma mediação, e que vem à tona a partir da escuta sensível. Ou seja, como uma flor desabrocha quando as condições certas são criadas, os segredos e as questões subjacentes a um conflito podem emergir durante o processo de mediação. Em uma mediação com o Poder Público é preciso considerar aquilo que a Administração Pública não sabe, ou seja, os elementos subjacentes, como emoções, interesses ocultos e necessidades não expressas. Isso não se encontra em propostas de adesão e em outros simulacros de consensualidade.

#### 4.3 A FORMAÇÃO DE UMA ATITUDE MEDIADORA PARA PAUTAR AS RELAÇÕES COM O PODER PÚBLICO: O ENCONTRO ENTRE A MEDIAÇÃO E O DIREITO ADMINISTRATIVO

Para entender o caráter emancipatório da cultura da mediação, é necessário explorar importantes categorias, aqui identificadas como: “autonomia”, “alteridade” e “sensibilidade” que se entende essenciais para a formação de uma atitude mediadora. Conjugação de mediação e Direito Administrativo é um modo de pensar o lugar das pessoas no Poder Público: administradores, agentes públicos, autoridades, cidadãos.

Como anteriormente abordado, a mediação é uma forma de viver, de cultura, que promove a escuta e que busca soluções colaborativas a partir das necessidades das pessoas. O Direito Administrativo é a área do Direito que regula a atuação do Poder Público e seus impactos na vida da coletividade. O encontro da Mediação com o Direito Administrativo promove a capacidade dos sujeitos em tomar decisões informadas e de participar de forma ativa de processos decisórios, ou seja, destaca a autonomia delas para participarem do que lhes afeta, dos seus interesses, que estão inseridos no contexto público.

Pode-se utilizar no ponto outra metáfora trazida por Warat, que intitula seu principal livro sobre a mediação: “Surfando na Pororoca: O Ofício do Mediador”. No caso desta tese, poderia se interpretar a pororoca como um fenômeno que representa o encontro da Mediação (mar<sup>111</sup>) com o Direito Administrativo<sup>112</sup> (rio<sup>113</sup>), formando a atitude mediadora na Administração Pública. Assim como a pororoca representa a

---

<sup>111</sup> Aqui seria uma referência as ondas do Acesso à Justiça, da obra “Acesso à Justiça”, de Mauro Capeletti e Bryant Garth. As bases do modelo de Acesso à justiça que inspira o direito brasileiro foram lançadas no chamado Movimento Universal do Acesso à Justiça, pensado por Mauro Cappelletti. Diante dos problemas que obstavam o acesso à justiça desde o século passado, propôs-se um movimento reformista focado em três ondas: a primeira, referente à assistência judiciária gratuita; a segunda, à tutela dos interesses difusos e coletivos; e a terceira, às adequações processuais e necessárias para que os conflitos sejam resolvidos (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12-27).

<sup>112</sup> Segundo Martins e Mallmann, “é possível fazer um link entre o regime jurídico-administrativo e a mediação: o regime jurídico administrativo é ordenado pelos princípios basilares da “supremacia do interesse público sobre o privado” e da “indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos”, ou seja, buscam a construção do coletivo; e a mediação de certa forma também propicia um crescimento, entendimento, do sujeito acerca do conflito para poder tratá-lo. Tal forma de tratamento possibilita uma maior autonomia das partes, visto que diferente do procedimento jurisdicional, não podem elas ser influenciadas pela opinião de um terceiro alheio ao conflito, mas podem ver o conflito como uma forma de ambas crescerem e contribuírem para o bem comum não particular, mas público” (2018, p. 12).

<sup>113</sup> Referência à necessidade de permanente renovação do Direito Administrativo e dos agentes públicos, como a máxima de Heráclito, “tudo flui” (Graham, 2021).

convergência de duas forças poderosas da natureza, a atitude mediadora na Administração Pública surge como um elo, que busca harmonizar e direcionar o poder de maneira construtiva.

Na pororoca, o rio e o mar, apesar de suas diferenças, encontram um equilíbrio temporário, onde a força das diferentes águas se transforma em algo único. Da mesma forma, a atitude mediadora é capaz de criar um espaço onde indivíduos ou grupos com perspectivas divergentes podem se encontrar, dialogar e, quem sabe encontrar soluções potenciais.

Essa metáfora pode inspirar as pessoas a se tornarem protagonistas, pois a pororoca mostra que a convergência de forças distintas pode ser produtiva. Segundo Torremorell, a conduta dos protagonistas envolve compromisso com a transformação própria da situação vivenciada, o que representa um exercício de autodeterminação e liderança, e corresponsabilidade para a construção de novos significados sociais, que envolvam a inovação e a equidade (2008, p. 82).

Aliar mediação e Direito Administrativo, portanto, ressalta a importância da autonomia das pessoas no contexto público, capacitando-as a participar de maneira significativa nas decisões que afetam suas vidas. Essa abordagem promove uma sociedade mais participativa e consciente de seus direitos e responsabilidades. É um caminho que busca equilibrar o poder público com a participação ativa e informada dos cidadãos, enriquecendo assim as interações entre o Estado e a sociedade.

Ao mesmo tempo, estimula a capacidade de reconhecer a perspectiva e os interesses dos outros, o que Warat chama de alteridade. Já a sensibilidade é incentivada no sentido de habilidade de compreender e responder às necessidades emocionais das partes (empatia). A sensibilidade<sup>114</sup> permite que se considere a diversidade de perspectivas ao promover o diálogo e a colaboração<sup>115</sup>. A mediação, assim, ao promover um diálogo aberto e respeitoso, permite que as partes se coloquem no lugar uma da outra e compreendam melhor suas preocupações.

Luis Alberto Warat destacou em sua obra que para desenvolvermos a atitude mediadora precisamos desenvolver a sensibilidade. A partir de um artigo escrito por

---

<sup>114</sup> Para Torremorell, “nem a improvisação nem a insensibilidade podem fazer parte dos recursos do mediador. Por isso, deve se aliar uma formação técnica sólida para a capacidade de captar, inventar e criar momentos vivências comunicativas carregadores de significados para as pessoas que participam no processo” (2008, p. 84).

<sup>115</sup> Freire explica que o diálogo, que é sempre comunicação, funda a “co-laboração”, no sentido de que os sujeitos problematizarem a realidade, para transformá-la. O que é feito a partir de uma análise crítica sobre o problema (2005, p. 193).

Fernanda Busanello Ferreira e Candice Nunes Bertaso, que transcreveram um curso de mediação com Luis Alberto Warat descortina-se outras pistas a respeito do entendimento do que seja sensibilidade para autor. Warat teria ensinado que “não se pode aprender a ser sensível, mas que podemos ajudar as pessoas a descobrirem em si a própria sensibilidade” (Ferreira; Bambirra; Neto, 2017, p. 61). Para ele, a mediação com sensibilidade “introduz o amor como condição de vida, como uma forma de sentir e encontrar sentido para a vida” (Warat, 2004, p. 33). Na Administração Pública, isso pode significar que o Poder Público precisa contar com práticas políticas e ações que ultrapassem aspectos meramente técnicos e burocráticos, mas com políticas públicas orientadas para melhorar a vida das pessoas e encontrar um significado mais profundo na prestação de serviços públicos. Isso pode contribuir para estabelecer uma relação mais próxima com os cidadãos, promovendo-se um ambiente participativo.

Segundo Warat, a maioria dos cursos de mediação está preocupada em produzir respostas prontas e em formar o mediador para ajudar as partes a chegar a um acordo,<sup>116</sup> mas “entender de gente” (Warat, 2004, p. 36) e de suas necessidades é um passo importante para uma Administração Pública mais humanizada. Ao fazer a crítica à formação padronizada de capacitar mediadores, Warat adverte a importância do foco na sensibilidade, valorizando o conflito em seu aspecto criativo e transformador.

A mediação trata a lide sociológica, que nas palavras de Valéria Lagrasta, “[...] reflete os verdadeiros interesses e necessidades das partes, e que se encontra submersa, como a base do *iceberg*, abaixo da lide jurídica, aparente, e que reflete apenas as posições das partes; ou seja, solucionam o ‘verdadeiro conflito’” (2021, p. 108). A mediação, portanto, considera importante a questão jurídica imbricada nos conflitos, mas não só elas; e os sentimentos, necessidades e interesses envolvidos. Tudo o que está no mundo<sup>117</sup> dos envolvidos é importante na mediação, ou seja, abarcam-se questões que podem ser centrais ou subjacentes, como racismo, etarismo, misoginia entre outras formas de discriminação.

---

<sup>116</sup> Torremorell, por oportuno, esclarece que “não é correto pensar num processo de mediação se pode acordar com qualquer coisa; na realidade, deve-se lutar para que as decisões sejam da melhor qualidade possível. Infelizmente, mediação não implica renunciar aquilo que legalmente corresponde a cada pessoa” (2008, p. 46).

<sup>117</sup> No sistema contencioso é comum a lição de que “o que não está nos autos não está no mundo”.

Além da sensibilidade, Warat construiu outra categoria importante para o entendimento da mediação como cultura, a alteridade, ou seja, do outro em nossa convivência. O autor via a alteridade como “forma radical de aceitação do outro como diferente” (Warat, 1998, p. 41). A alteridade se faz presente quando utilizamos a reflexão a respeito dos nossos modos de viver e de conviver com o outro em sociedade, aceitando as diferenças como uma forma de produzir o novo. Sem o outro não há convivência, não há produção da diferença nem construção do novo. Sem o outro não há mediação possível.

O tema da alteridade é extremamente urgente, como espaço ético de reconhecimento que introduz um novo sentido de justiça, a transjustiça, pensada em termos de melhoria de qualidade de vida onde os sujeitos saiam do silêncio e recuperam a sua voz (Warat, 2004). Nas palavras do autor:

A justiça da outriedade, a transjustiça, que passarei a chamar de justiça cidadã, deve ser concebida como expressão de uma conduta ética, aqui entendida como busca de alívios dos sofrimentos e insatisfações que nós seres humanos enfrentamos. O que, aqui, vou entender como positivo para uma conduta está vinculado à possibilidade de dar voz aos desejos das maiorias silenciosas, para que vençam suas insatisfações cotidianas, dentro de expectativas realistas e sem tentativas de permanecer aderidas a propostas transcendentais, universalistas ou religiosas. É uma ética de conduta guiada por nossa própria voz interior, que nos orienta para ir mais além de nossas insatisfações. É evitar o sofrimento (sem deixar que nossa ansiedade ou pessimismo criem outras porções de satisfações desnecessárias). Daremos respostas éticas satisfatórias, cultivando um estado de espírito positivo (tratando de ser o mais útil possível aos outros). É da natureza de todos nós seres humanos desejar a felicidade, e esse desejo é um direito. Por essa razão, podemos pensar que é um ato ético aquele que não prejudica a experiência ou a expectativa de felicidade dos outros (Warat, 2004, p. 148).

Isto será muito útil para perceber que a relação entre Estado e seus agentes é baseada em um vínculo que se prologa no tempo, que se constrói cotidianamente e que precisa se modificar para alcançar os ganhos desejados. Não se trata de um vínculo de amor ou de afeto, mas que deve ser dotado de respeito, solidariedade e que deve ser pautado em condutas sem hostilidade e violência.

O grande desafio é verificar na modificação legislativa proposta com a autocomposição na Administração Pública se haverá de fato uma integração pela via da mediação, consequência pelo viés democrático de implementação de uma cultura de reconhecimento do outro como sujeito de direitos, dotado de autonomia para também decidir sobre os seus próprios conflitos. Por outro lado, a “mediação não é um ato de fé e louvar as suas excelências não contribuirá para melhorar as várias práticas existentes” (Torremorell, 2008, p. 81). Como o Estado restabelecerá os

vínculos com o cidadão se tolhe e limita justamente o exercício da escuta, se esquivando de buscar saídas amigáveis nos conflitos com seus agentes?

Portanto, sensibilidade, autonomia e alteridade fazem parte de um novo modelo de convivência, que dá voz às pessoas e se mostra aberta ao acolhimento de suas demandas e necessidades. Essa abordagem não apenas ajuda a resolver conflitos, mas também a repensar o lugar e o papel das pessoas nas interações com o Poder Público, enfatizando a importância de seus direitos, necessidades e perspectivas.

Como vimos, segundo Warat, a produção da diferença e superação das divergências exige a presença de uma terceira pessoa, que se aproxima de outra, ou seja, representa mais do que um modo de atuação profissional e que não se encerra no ofício do mediador. Trata-se da atitude mediadora, que cumpre as funções de escuta e implicação e que deve ser compartilhada pela Administração Pública, seus agentes e cidadãos. Deve-se insistir no fato de que enfrentar os conflitos, segundo Torremorell, tem mais a ver com atitudes<sup>118</sup> do que com técnicas; portanto, sua implicação está ligada a nível socioafetivo e axiológico, e não apenas a nível cognitivo (2008, p. 46).

A atenuação da cultura do litígio pela cultura de mediação vai ao encontro dos ideais de paz que se materializam lentamente. Segundo Torremorell, a paz não é uma fase no tempo, mas um processo social dinâmico, de construção que implica “investimento, materiais, desenhos arquitetônicos, coordenação de trabalho, colocação dos materiais e trabalho de acabamento, além de manutenção contínua” (2008, p. 76).

Está a se falar de uma atitude que procura desobstruir os canais de comunicação entre Administração Pública e cidadãos para fomentar o diálogo, de modo que eles possam resolver seus conflitos diretamente com a Administração Pública e que esta acolha as legítimas necessidades e expectativas daqueles.

Nas palavras de Torremorell:

A necessidade de liderar os próprios processos vitais alcançando cotas de protagonismo e responsabilidade em todas as esferas da própria existência atribui a mediação papel insubstituível: o de estruturar uma via primária de aprendizagem para a autodeterminação (2008, p. 81).

---

<sup>118</sup> A mediação desenvolve o que Torremorell chama de “competências culturais”, no sentido em que promove atitudes de abertura em relação a outros modos de entender a existência ou o que lhe confere capacidade para gerar empatias com significações socioculturais e axiológicos diversos (2008, p. 46).

Para resolver um conflito “não é preciso aniquilar o outro. Posso encontrar uma solução que respeite a diferença do outro” (Warat, 2001, p. 37). A mediação seria um caminho para a substituição, no tratamento dos conflitos, de um saber de dominação por um saber solidário, ecológico (Warat, 2001 p. 37).

É necessário que o cidadão, tantas vezes afetado pela espiral do conflito, tenha voz, não no sentido de palavra, mas no sentido de atitude, por exemplo, para reivindicar o aumento de rol dos conflitos que são endereçados para a mediação (Salvo, 2018, p. 81), o que contribuiria cada vez mais para a sua autodeterminação.

Nas palavras de Morais e Silveira:

As debilidades do poder judiciário repercutem na obstrução das vias de acesso à justiça, distanciando- o cada vez mais de seus usuários e, é somente através desses instrumentos - constantes reivindicações - que se pode pressionar os que detêm responsabilidade pública - representantes políticos operadores jurídicos, dirigentes, empresários... - a encontrar soluções satisfatórias às aspirações sociais (2001, p. 72).

Abrir espaços para que a transformação social aconteça pressupõe mudanças que promovam novos modos de convivência entre agentes públicos e cidadãos, um processo de recuperação da sensibilidade perdida, que compreende o conflito em seu aspecto criativo e transformador, pautado na ética que introduz um novo sentido de justiça, (justiça da “outridade”, de acordo com Warat), pensada em termos de melhoria de qualidade de vida onde os sujeitos saiam do silêncio, recuperem sua voz e não sejam prejudicados em suas as experiências legítimas.

A mediação “exige o reconhecimento por parte do outro e o seu autofortalecimento, valores que não são cotados em bolsa” (Torremorell, 2008, p. 83). A atitude mediadora poderia promover a confiança que leva a situações de convergência e romper com a lógica adversarial continuísta.

Para que esta atitude possa ser incorporada na relação com o cidadão, pretende-se investigar como seria sua implementação para a revisão das relações internas, especialmente ligada às dinâmicas nas quais estão envolvidas as mulheres e suas experiências legítimas.

#### **4.3.1 Cultura da mediação na Administração pública: sintonizando os canais de escuta**

Como demonstrando, a aplicação da cultura da mediação na Administração Pública revela a necessidade de uma transformação fundamental nos paradigmas de gestão governamental. Esse deslocamento parte de um antigo modelo burocrático que frequentemente externaliza decisões para o Poder Judiciário, muitas vezes infantilizando as autoridades responsáveis, em direção a um novo modelo que prioriza as relações da Administração Pública, concretizando direitos fundamentais e empoderando as pessoas com autonomia.

Isso implica em uma visão contemporânea da Administração Pública. Conforme apontado por Juliana Bonacorsi de Palma, como um novo modelo mais adequado para enfrentar os desafios atuais, questionando as respostas binárias do tipo "permitido" ou "proibido" que caracterizam a administração do passado (2015, p. 26).

Em resumo, a cultura da mediação na Administração Pública representa uma mudança de paradigma fundamental que visa aprimorar os modos de convivência, afastando-se de abordagens desatualizadas e unilaterais. Quando a Administração Pública atua na perspectiva de cultura de mediação, deixa de ser simples executora, tornando-se mais autônoma na medida em que passa a interagir estabelecendo novos parâmetros de convivência com diferentes grupos, incluindo os próprios servidores com quem mantém vínculo via regime jurídico administrativo.

A este respeito:

Assim, a Administração Pública abandona o seu papel de mero executor e representante de órgãos políticos centralizados, tornando-se mais autônoma na medida em que passa a interagir através de acordos e atos unilaterais com os diversos grupos sociais (comércio, de trabalhadores, étnicos, religiosos e mesmo do crime organizado)" (Goulart; Cademartori, 2020, p. 123).

O modelo tradicional contencioso de tratamento de disputas, pautado pela sentença de um juiz, não oferece aos interessados a busca ativa por soluções amigáveis com a Administração Pública, no sentido de que estabeleçam novos modos de convivência democrática. Esta é uma proposta favorecida pela cultura de mediação. A partir de uma proposta de mediação enquanto cultura, baseado em ideias de consensualismo e cidadania abrem-se canais de escuta que trazem ganhos qualitativos à Administração e aos servidores, que encontrarão motivos para se sentirem pertencentes e motivados a cooperar.

A este respeito:

Explicou-se que o modelo tradicional de solução de controvérsias, pautada pela sentença de um juiz nem sempre se apresenta o mais adequado, principalmente por não oportunizar que o cidadão possa ativamente buscar soluções amigáveis perante a Administração Pública e que há um novo modelo de tratamentos de conflitos no âmbito da Administração Pública, denominado mediação, pautado nas ideias de consensualismo e na cidadania ativa (Goulart; Cademartori, 2020, p. 132).

Os agentes se deparam cotidianamente com situações internas que demandam uma atuação com postura ativa, mas agem com postura defensiva ou evitativa, com desinteresse nas relações às quais está submetido em razão do regime jurídico ao qual está vinculado. Ao optarem pela saída da legalidade estrita, a Administração pode até dar respostas aparentemente “técnicas”, porém muitas vezes desatualizadas da realidade fática ou que resistem à concretização dos direitos fundamentais e mesmo contra o interesse público.

Por outro lado, valendo-se de seu dever-poder de negociar, a Administração pode encontrar alternativas que atendam a legalidade em sentido amplo (juridicidade) e que concretizem tanto os direitos fundamentais quanto o próprio interesse público.

Há inúmeros casos concretos que podem ser mencionados diante da possibilidade de tratamento sem litígios ou hostilidades. Por meio da cultura de mediação, podem ser estabelecidas normas de convivência interna que exorbitem do caso individual e passem a reger as relações coletivas. Um exemplo que pode ser citado seria o caso de uma servidora pública que solicita a utilização de vaga de garagem privativa em razão de estar com um problema de mobilidade, com dificuldade de locomoção, ou uma servidora gestante em gravidez de risco. Imagine uma situação em que não há normativa para a distribuição de vagas, costumeiramente utilizada por apenas uma classe de agentes públicos. É possível que a partir desse pedido, que tem como fundamento a isonomia, faça com que a autoridade expeça uma portaria regendo as relações de convivência para estacionamento de veículos, inclusive atendendo a legislação vigente como servidores com deficiências e mobilidade reduzida, como idosos e gestantes etc.

Sobre o tema, mencione-se a Portaria conjunta nº 1, de 14 de novembro de 2019, “que Dispõe sobre o controle de acesso, circulação e permanência de veículos no Conselho Nacional de Justiça”, distribuindo de forma isonômica as vagas de garagem no âmbito do CNJ. Há, pois, no presente caso, a concretização de direitos

fundamentais, o próprio princípio da isonomia, ou seja, o próprio texto da constituição como ponto de partida.

O exemplo da distribuição equitativa de vagas de estacionamento no Conselho Nacional de Justiça ilustra como as demandas individuais, inicialmente consideradas isoladas, podem se transformar em oportunidades para a promoção da isonomia e a concretização dos direitos fundamentais (atendimento de necessidades de pessoas com deficiência, de gestantes e outros grupos), atendendo o interesse público. Através da negociação e da busca por soluções que considerem uma variedade de perspectivas e necessidades, a Administração Pública pode transcender a legalidade estrita e efetivamente atender ao bem comum. Assim, a abordagem da cultura de mediação se apresenta como um caminho promissor para lidar com dilemas complexos no âmbito do serviço público, resultando em soluções que cuidam dos interesses de todas as pessoas e não de apenas uma classe de agentes públicos. A experiência pode trazer impactos positivos na cultura externa, ou seja, no trato com os cidadãos.

#### **4.3.2 A aplicação da cultura da mediação na Administração Pública para firmar o espaço das mulheres no exercício da função pública**

Segundo Hernani Estrella, no passado, o sexo constituiu para a mulher um entrave insuperável no que diz respeito ao exercício de função pública. O serviço público era vedado às mulheres, por serem consideradas incapazes pela lei civil (1975, p. 43).

Nas palavras do autor: “Durante muito tempo estive fora das cogitações administrativas, notadamente as de natureza essencialmente burocrática, admitir mulher nas repartições públicas” (Estrella, 1975, p. 43). Pouco a pouco fez-se algumas limitadas exceções<sup>119</sup>. Para essa preterição, aduziam-se duas razões, segundo o autor. Uma, a suposição de inaptidão do sexo feminino; a outra, a falta do status de “cidadão”, requisito indispensável ao ingresso no serviço público. Até 1917 a situação assim se manteve até os Pareceres de Rui Barbosa e Clovis Bevilacqua, firmando uma

---

<sup>119</sup> Estrella explica que a vedação persistia, não obstante as nossas duas primeiras Constituições (de 1824 e 1891) estatuírem, solenemente: a) que são brasileiros todos os nascidos no país; b) que todos são iguais perante a lei; c) que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros; d) que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei (1979, p. 43).

leitura constitucional, permitindo que a primeira mulher<sup>120</sup>, Maria de Castro Rebelo ingressasse, por concurso<sup>121</sup>, no serviço público federal (Estrella, 1975, p. 43-44).

Outras conquistas no plano administrativo se seguiram a partir de noções firmadas de outras áreas do Direito, em especial, a partir da jurisprudência. Uma delas foi com as repercussões do concubinato “more uxorio<sup>122</sup>”, com o reconhecimento do trabalho da mulher, mesmo que realizado na seara doméstica, reconhecendo-lhe importância econômica e jurídica; e a inserção da figura da companheira, dando-lhe a posição de esposa, inserindo-a na vida do funcionário público, para que fosse possível o recebimento de pensão por morte. Tais julgados acabaram por se converter em normas de direito positivo, uma conquista no sentido de elevação social da mulher, reconhecendo seus préstimos e da inegável relevância do seu papel social (Estrella, 1975, p. 44-45).

Diplomata no Brasil, a vida de Maria José Mendes Pinheiro de Vasconcellos foi palco de polêmica e discriminações que não a intimidaram e não a fizeram esmorecer na defesa de seus direitos. Quando lhe concederam licença médica por gravidez, sem remuneração, em 30 de março de 1924, contrariando o Decreto<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Segundo informações constantes no site da Universidade Federal de Minas Gerais, Maria Firmino dos Reis, mulher negra, em 1847, teria sido a primeira funcionária pública do Brasil: “é aprovada em concurso público para a Cadeira de Instrução Primária na vila de São José de Guimarães, no município de Viamão, situado no continente e separado da capital pela baía de São Marcos, conforme registram seus biógrafos Nascimento Morais Filho (1975) e Agenor Gomes (2022) [...] Além disso, teve participação relevante como cidadã e intelectual ao longo dos noventa e dois anos de uma vida dedicada a ler, escrever, pesquisar e ensinar. Atuou como folclorista, na recolha e preservação de textos da cultura e da literatura oral e também como compositora, sendo responsável, inclusive, pela composição de um hino em louvor à abolição da escravatura. Firmina é autora de Úrsula, publicado em 1859, mas com circulação somente a partir do ano seguinte. Livro revolucionário para o seu tempo, figura como o primeiro romance abolicionista de autoria feminina da língua portuguesa; e, possivelmente, o primeiro romance publicado por uma mulher negra em toda a América Latina. A narrativa aborda o problema do tráfico negreiro e do regime como um todo a partir do ponto de vista do sujeito escravizado e transformado em “mercadoria humana”. A autora traz para a nascente ficção brasileira a África como espaço de civilização e de liberdade. E denuncia os traficantes europeus como “bárbaros”, contrapondo-se desta forma ao pensamento hegeliano voltado para justificar a colonização escravista como empreendimento civilizatório. E bem antes do “Navio negreiro” de Castro Alves, denuncia os maus tratos a que eram submetidos os escravizados nos “tumbeiros”, verdadeiros túmulos para muitos que não resistiam” (Universidade Federal de Minas Gerais, 2023).

<sup>121</sup> Segundo consta no site gov.br, Joana França Stockmeyer, Patrona da Servidoria Pública Brasileira, foi a primeira mulher admitida no serviço público brasileiro, provavelmente no que diz respeito à esfera federal, na Imprensa Nacional. Segundo consta, “Em 4 de janeiro de 1892, ela ingressou nos quadros da Casa, onde trabalhou, como monotipista, até a aposentadoria, por decreto presidencial de 25 de julho de 1944, no cargo da classe G da carreira de Operário de Artes Gráficas, do Quadro Suplementar do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a quem a IN era então vinculada. Sua matrícula recebeu o número 263.410. Decreto presidencial de 5 de março de 2008 conferiu a ela o título, in memoriam, de Patrona da Servidora Pública Brasileira. A IN decidiu homenageá-la identificando com seu nome o monotipo Joana França Stockmeyer, exposto à visitação no Museu da Imprensa” (Brasil, s/d).

<sup>122</sup> A vida em comum sob o mesmo teto, segundo a Súmula 382 do STF (1964).

<sup>123</sup> Decreto 14.663, de 1º/02/1921, art. 21, que garantia o vencimento da gestante (Friaça, 2018, p. 81).

vigente à época, solicitou a sua reconsideração buscando dialogar com a Administração Pública, para que reconhecessem a legitimidade do seu pedido<sup>124</sup>, o que foi acatado lavrando-se nova portaria em respeito ao preceito vigente (Friaça, 2018, p. 81). Vale a transcrição de parte do seu requerimento, elaborado em 31/03/1918:

“Si a Secretaria tem dúvidas na interpretação da lei para a resolução justa do caso, ousa a requerente lembrar a Vossa Excellencia, na persuasão de que a Secção competente o fizesse, que seja ouvido neste assunto o Consultor Jurídico do Ministerio” (Friaça, 2018, p. 82).

Em um contexto histórico em que o reconhecimento das mulheres no serviço público era tolhido, a documentação da abordagem de Maria José Mendes Pinheiro, sugere que ela foi precursora do que hoje reconhecemos como uma abordagem mais inclusiva e colaborativa na Administração Pública. A diplomata atuou com uma abordagem baseada no diálogo, na negociação e na busca por soluções consensuais, características fundamentais da mediação e da profissão que exercia. Para atender às suas necessidades, buscou dialogar diretamente com a Administração em busca de uma solução que lhe atendesse, que respeitasse a lei e também a sua condição transitória de gestante<sup>125</sup>. A servidora pública, por certo, contribuiu para que se firmassem os direitos das mulheres no serviço público, servindo como um exemplo inspirador para as futuras gerações.

O exemplo de Maria José Mendes Pinheiro, ressalta que relação entre Estado e seus agentes é uma relação baseada em um vínculo que se prologa no tempo, que afeta a vida, que se constrói cotidianamente e que precisa se modificar para alcançar os ganhos desejados. Não se trata de um vínculo de amor ou de afeto, mas que deve ser dotado de respeito, solidariedade e pautado em condutas sem hostilidade e violência.

Quando a Administração Pública se torna hostil, isso resulta na perda da humanidade e cortesia<sup>126</sup> que deve caracterizar o serviço público. Essa perda de

---

<sup>124</sup> Em Santa Catarina, foi apresentado, em outubro de 2023, projeto de lei para garantir licença-maternidade em mandatos eletivos (Gallas, 2023).

<sup>125</sup> Importante salientar que tal situação ainda não é garantida de modo universal às agentes públicas. Cite-se apenas o exemplo recente da então vereadora Eudiane Macedo, do Rio Grande do Norte, que teve como única alternativa para não perder o seu mandato montar um berço no gabinete (Boldrini, 2022).

<sup>126</sup> A Lei nº 8.987/95, que “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”, em seu art. 6º, § 1º, traz o conceito legal de serviço adequado “é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (Brasil, 1995).

humanidade é entendida como a diminuição da sensibilidade, da alteridade e do respeito no trato com as pessoas, o que, por sua vez, afasta o Poder Público de sua missão primordial de servir e proteger os interesses da sociedade.

Há evidências de que para o desenvolvimento de uma cultura de mediação na Administração Pública não basta o reconhecimento da mediação como técnica para se tratar conflitos: necessita-se, também criar os mecanismos de transformação social para que se implementem definitivamente mudanças que promovam novos modos de convivência que considerem legítimos os desafios e necessidades de agentes públicos e cidadãos, sem necessariamente uma ação puramente impositiva da Administração, unilateral e autoritária.

É preciso ir além e pensar na elaboração de planos práticos de ação, que permitam permanente reflexão, com vistas a entender os vínculos conflitivos entre Estado-Administração e os cidadãos, em sua complexidade, transformando-os em oportunidade de pensar criativamente e de forma inovadora.

#### **4.3.3 Aplicação da cultura da mediação para uma renovação qualitativa da Administração Pública**

Warat via o conflito como uma forma de produzir com o outro a diferença (finalidade da mediação waratiana), uma oportunidade vital para que as partes melhorem em termos qualitativos (Warat, 2004, p. 58). Contudo, a legislação promove a mediação enquanto técnica, esperando como resultado o acordo e a redução da litigiosidade, subutilizando a mediação como etapa prévia ou interna do processo judicial (Gimenez; Spengler, 2016, p. 275). No contexto da Administração Pública corre-se o risco de que a mediação também se torne etapa do processo administrativo (Salvo, 2018, p. 61), desperdiçando seu potencial transformador.

A autorização legal para a utilização da mediação é um avanço; todavia, não é suficiente para causar uma reviravolta na atuação do Estado, mais condizente com os parâmetros exigidos pelo sistema de direitos decorrentes da Democracia. Neste contexto, destaca-se a relevância do tema para a formação de uma cultura administrativa de mediação, ou, em outras palavras, uma cultura não adversarial no

---

tratamento dos conflitos no Poder Público, na qual devem ser incluídos os agentes públicos e os cidadãos.

A proposta de cultura de mediação como uma forma democrática, que propicia o diálogo, promove a autonomia e emancipação das pessoas pode trazer ganhos ao dar vida aos direitos fundamentais (Torremorell, 2008, p. 82) e concretizar o interesse público. Um exemplo de aplicação dessa proposta a refletir na cultura externa pode ser pensado para conflitos com a temática da responsabilidade civil extracontratual do Estado, em que tradicionalmente os direitos do cidadão não são reconhecidos em âmbito administrativo e judicial. É o caso de morte de detento em estabelecimento prisional. Esse exemplo de emprego da mediação reduziria a forma compulsória predominante no sistema de justiça tradicional representado pelo processo, possibilitando às pessoas que expressem suas dores e sentimentos e possam decidir sobre suas situações de insatisfação, eventualmente fazendo acordos.

No entender de Moreira Neto, o consenso como forma alternativa da ação estatal poderia representar uma renovação qualitativa para a Administração Pública quando afirma:

Ademais, o consenso como forma alternativa de ação estatal representada para a Política e para o Direito uma benéfica renovação, pois contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (Justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evita os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem) (Moreira Neto, 2008, p. 2).

Em que pese a possibilidade de renovação qualitativa, Maurício Tonin adverte que a Fazenda Pública perde todos os dias milhares de processos, “pois o interesse da Administração defendido no processo sucumbe ao interesse da outra parte por ser ilegal ou, até mesmo, contrário ao interesse público” (2019, p. 133).

Portanto, objetiva-se ressaltar, para além dos contornos jurídicos, evidências de que para o desenvolvimento de uma cultura de mediação na Administração Pública não basta o reconhecimento da mediação como técnica para se tratar conflitos: necessita-se, também criar os mecanismos de transformação interna para que se implementem definitivamente mudanças que promovam novos modos de convivência entre agentes públicos nas relações de trabalho.

Sobre a proposta de mediação como cultura, como preconizava Luis Alberto Warat, Ildemar Egger ensina que se trata de um modelo que busca formas de

realização da autonomia e que oportuniza o crescimento através dos conflitos. Trata-se de uma prática dos conflitos sustentada pela compaixão e pela sensibilidade, uma prática cultural e um paradigma específico do direito (2008, p. 166).

A Administração Pública não se envolve apenas em um vínculo transacional ou funcional, mas sim em um relacionamento que transcende os aspectos formais. Essa abordagem ressalta a importância de ver a Administração Pública como um canal de interação entre o Estado e os cidadãos, pelo qual os valores de respeito, solidariedade e condutas não hostis são primordiais. A ênfase na conduta não hostil e livre de violência é uma resposta à necessidade de promover um ambiente de diálogo e cooperação e apenas prejudicam a confiança mútua entre o Estado e os cidadãos, o que pode levar a uma relação de adversidade, em vez de cooperação.

Ao adotar esses princípios e condutas não hostis, a Administração Pública estabelecerá as bases para uma relação mais harmoniosa e eficaz com os cidadãos. Isso não apenas melhorará a percepção das instituições públicas, mas também contribuirá para uma dinâmica mais responsável e centrada nas necessidades reais das pessoas. Em última análise, essa abordagem humanizada pode ser vista como uma manifestação concreta do serviço público humanizado.

O grande desafio é verificar na modificação legislativa proposta com a autocomposição na Administração Pública se haverá de fato uma integração pela via da mediação, consequência pelo viés democrático de implementação de uma cultura de reconhecimento do outro como sujeito de direitos, dotado de autonomia para também decidir sobre seus próprios conflitos.

A autocomposição, especialmente a mediação, pode ter papel importante ao recolocar os interessados frente a frente (Warat, 2004, p. 36) com a possibilidade de reconstituir um diálogo perdido com a ação estatal, ainda que por uma finalidade coletiva ou por uma conduta omissiva.

Para tanto, há que suplantar aspectos meramente pragmáticos ou consequencialistas: não basta criar um procedimento administrativo com vias de esvaziar os escaninhos (hoje virtuais) do Poder Judiciário, pois não será uma conduta suficiente para promover uma mudança cultural profunda. Ao invés disso, é preciso criar uma satisfação capaz de promover a cultura supostamente prescrita pelo direito positivo, sem que isso necessariamente represente o desafogamento do Poder Judiciário, para não subutilizarmos a mediação como etapa do processo ou confundir-la com propostas de adesão, transação ou conciliação.

## **5 A PROMOÇÃO DA CULTURA DA MEDIAÇÃO PARA A REVISÃO DAS RELAÇÕES INTERNAS ESTATAIS LIGADAS ÀS GESTANTES E LACTANTES NO SERVIÇO PÚBLICO**

Neste capítulo, aborda-se a cultura da mediação para a revisão das relações internas estatais, especialmente no que tange às gestantes e lactantes agentes públicas. Investiga-se se o órgão da Administração Pública em que está inserida esta gestante ou lactante pode reconhecer os desafios dessa situação transitória, com toda a sua complexidade que tal experiência carrega, e proporcionar as condições materiais para que elas sejam tratadas de forma humanizada. Este capítulo pretende demonstrar a importância de se apoiar as mulheres<sup>127</sup> na experiência da gestação e da amamentação, a partir da cultura de mediação e com perspectiva de gênero.

### **5.1 IGUALDADE DE GÊNERO E A NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS SOCIAIS DE APOIO PARA A EMANCIPAÇÃO DAS MULHERES GESTANTES E LACTANTES NO SERVIÇO PÚBLICO**

Homens e mulheres são iguais perante a lei, segundo a Constituição Federal de 1988. O filósofo Aristóteles considerou que todas as pessoas devem ser tratadas de forma igualitária, os iguais de forma igual e os desiguais na medida de sua

---

<sup>127</sup> O presente trabalho também inclui a experiência dos homens trans na gestação e na lactação. A este respeito, Vera Iaconelli usa a transgeneridade masculina como paradigma que rompe a ideia hegemônica de paternidade e maternidade na medida em que essas ideias, segundo a autora, “são fortemente tributários da interpretação biologizante da maternidade”. A autora explicita que o termo “mãe pode migrar com o gênero, conforme o sujeito se reconheça homem ou mulher”. Explica que “frequentemente, homens transgênero se autodenominam mãe, mas nem sempre” (2023, p. 22).

desigualdade. De Aristóteles<sup>128</sup> ao reconhecimento das teorias feministas<sup>129</sup> pelo Direito, um longo caminho foi percorrido e ainda precisa ser trilhado.

No que diz respeito às agentes públicas, vale fazer uma advertência: não se está a falar de uma pessoa ou sujeito universal mulher, mas em várias mulheres. Como advertem o transfeminismo e o feminismo negro, não podemos pensar a categoria “mulheres”, como um grupo hegemônico (lanconelli, 2023, p.31). A mulher deficiente<sup>130</sup>, a mulher negra, a mulher discriminada em razão da idade<sup>131</sup>, a mulher lésbica, a mulher trans, todas são atravessadas por mecanismos de opressão, o que é conceituado como interseccionalidade<sup>132</sup> (Crenshaw, 2002).

---

<sup>128</sup> Cite-se o caso da esposa de Sócrates, Xantipa, um exemplo das representações de gênero e estereótipos da época. É comum encontrar referências em artigos sobre ela, como uma mulher “rabugenta” (Godoy, 2003). Miguel Spinelli dá mais detalhes e respeito explica: “Tudo, entretanto, o que se diz a respeito dela está envolto mais em lendas que em verdades, e expressa, naquele tempo e ainda hoje, bem mais um preconceito sobre a condição do ser esposa, genericamente considerada, que uma condição real. O certo é que Xantipa não foi nem uma “senhora violenta que atormentou a vida de Sócrates”, nem uma “verdadeira megera”, como alguns tradutores, por vezes, fazem constar em notas de rodapé. O mais estranho é que atribuem essa descrição aos escritores da época, mas, na verdade, não é exatamente assim: o que de fato ocorre é uma transposição sobre Xantipa de uma mentalidade machista contemporânea, e isso por sobre uma mentalidade igualmente machista grega” (2017, p. 272). Aqui é importante considerar como essas representações contribuíram para a desigualdade de gênero ao longo da história. Além disso, essa passagem também nos oferece a oportunidade de refletir sobre a importância de superar esses estereótipos de gênero e promover a igualdade e o respeito por todas as identidades de gênero na sociedade contemporânea.

<sup>129</sup> O termo feminismo foi cunhado por Charles Fourier no início do século XIX. Trata-se de um movimento social e político que busca a igualdade de gênero e a eliminação das discriminações e desigualdades enfrentadas pelas mulheres ao longo da história. Ao longo do tempo, o feminismo passou por várias ondas, cada uma com suas características distintas: a primeira onda (final do século XIX e início do século XX), concentrou-se principalmente na luta pelo sufrágio feminino. A segunda onda (décadas de 1960 e 1970) se refere a ações associadas com os movimentos de liberação feminina que lutavam por igualdade legal e social. A terceira onda (década de 1990 em diante) está relacionado às especificidades da mulher (Pinto, 2020, p. 104).

<sup>130</sup> Encontra-se no site da Academia Brasileira de Letras o termo capacitismo, que vem da tradução do inglês *ableism*, e significa “discriminação e preconceito contra pessoas com deficiência”, ou “prática que consiste em conferir a pessoas com deficiência tratamento desigual (desfavorável ou exageradamente favorável), baseando-se na crença equivocada de que elas são menos aptas às tarefas da vida comum” (ABL, 2023).

<sup>131</sup> Encontra-se no site da Academia Brasileira de Letras, o termo etarismo. Este é definido como “discriminação e preconceito baseados na idade, geralmente das gerações mais novas em relação às mais velhas; idadismo” (ABL, 2023). O termo teve sua primeira definição em 1969, com Robert Neil Butler, médico e gerontologista norte-americano, para designar a discriminação e o preconceito em razão da idade. Naquela ocasião, Butler constatou que os moradores do bairro de Chevy Chase, Washington (EUA), ao protestarem contra a transformação de um complexo de apartamentos em moradias populares para idosos de baixa-renda, utilizavam argumentos semelhantes àqueles utilizados pelo racismo (*racism*) e sexismo (*sexism*), donde se originou o termo ageísmo (*ageism*), derivado da palavra *age*, que traduzida para o português significa “idade, período, era” (Dórea, 2020). Os termos etarismo e idadismo também são termos comuns para expressar a discriminação ou preconceito em razão da idade.

<sup>132</sup> Kimberlé Crenshaw é a jurista estadunidense que cunhou o termo interseccionalidade. Adota-se, para fins desta tese, a noção da perspectiva de gênero que considera a interseccionalidade, por levar em conta a interação com outras categorias sociais, como raça, classe, orientação sexual, idade, entre outras. A interseccionalidade destaca como essas diferentes dimensões da identidade das pessoas se cruzam e se sobrepõem, criando experiências únicas e complexas de opressão, discriminação e

É fundamental considerar essa complexa realidade que abrange diversas experiências de opressão e desigualdade quando analisamos as questões de gênero<sup>133</sup>. Conforme destacado por Iaconelli, as mulheres não formam um grupo homogêneo, mas estão interseccionadas por múltiplos fatores que moldam suas vidas e experiências. Ao mesmo tempo, essa análise também nos leva a compreender como ao longo da história, as estruturas sociais relegaram as mulheres a funções domésticas e ao trabalho não remunerado, enquanto os homens ocuparam o espaço público e o trabalho reconhecido. Portanto, é importante examinar a interseccionalidade das experiências das mulheres, reconhecendo as diferenças e desigualdades dentro desse grupo, ao mesmo tempo em que consideramos a influência das estruturas sociais ao longo do tempo (2023, p. 41).

Luigi Ferrajoli conta que, paradoxalmente, na era dos Direitos, inaugurada com o nascimento do Estado moderno, a mulher é colocada em um lugar de subordinação aos homens (pai, marido, convivente) e reclusão na esfera privada do lar, garantida como esfera masculina. Essa perspectiva a colocava em posição menos favorável que do que acontecia na sociedade feudal, que se baseava no trabalho de todos os membros sem distinção de esfera pública e privada. Na era moderna, o

---

privilégio. Trabalha-se com o conceito da autora, para quem a “A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcado, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras” (Crenshaw, 2002, p. 171-188). Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. Djamilia Ribeiro explica que “o termo define um posicionamento do feminismo negro frente às opressões da nossa sociedade cisheteropatriarcal branca e de base europeia” desfazendo a ideia de um feminismo global e hegemônico como voz única (Akotirene, 2020, p. 14, prefácio). Lembra Carla Akotirene, que “de acordo com Kimberlé Crenshaw, a interseccionalidade é, simultaneamente, a maneira sensível de pensar a identidade e sua relação com o poder, não sendo exclusiva para mulheres negras, mesmo porque as mulheres não-negras devem pensar de modo articulado suas experiências. Ademais, transexuais, travestis e queers estão incorporadas à perspectiva da autora (Akotirene, 2020, p. 14).

<sup>133</sup> Tem sido comum a utilização do termo “ideologia de gênero” por grupos políticos e sociais que se recusam a admitir as noções de gênero e de orientação sexual como aspectos inerentes à condição humana. A este respeito, “O Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, veio a assinalar que o direito à autodeterminação do próprio gênero ou à definição de sua orientação sexual, enquanto expressões do princípio do livre desenvolvimento da personalidade – longe de caracterizar mera “ideologia de gênero” ou teoria sobre a sexualidade humana – qualifica-se como poder fundamental de qualquer pessoa, inclusive daquela que compõe o grupo LGBT, poder jurídico esse impregnado de natureza constitucional, e que traduz, iniludivelmente, em sua expressão concreta, um essencial direito humano cuja realidade deve ser reconhecida pelos poderes públicos” (STF, 2019a). A escola e os professores têm sido alvo de críticas desses grupos por tratarem de educação sobre gênero. O STF tem se manifestado em diversas oportunidades, como por exemplo: “Proibir que o assunto seja tratado no âmbito da educação implica valer-se do aparato estatal para impedir a superação da exclusão social e, portanto, para perpetuar a discriminação” (STF, 2019b).

público pertence ao homem e o privado à mulher (Biroli; Miguel, 2014; Collin, 1994. p. 231-237). Em razão desse paradoxo da modernidade, regridem ao estado de natureza, ou seja, são impenetráveis e imunes ao Direito, em razão do poder do pai-marido-patrão<sup>134</sup>. O absolutismo do poder paterno e conjugal sobreviveu por muito tempo no velho estado liberal, porque a esfera pública foi reconhecida como artificial e convencional e a privada (à qual a mulher é relegada) foi concebida como “natural”, não como um lugar do Direito, mas somente da ética e da religião (2023, p. 320-330).

A emancipação da mulher ocorre com a superação de duas características da família: desse caráter “natural” e do seu fundamento no “casamento”, que deixou de ser o pressuposto suficiente e necessário da família, a partir do reconhecimento pelo Direito de todos os filhos e das novas configurações familiares (Ferrajoli, 2023, p. 320-330).

Afirma Ferrajoli que, na Itália, as mulheres conquistaram sua emancipação na esfera civil após a lei do divórcio e da descriminalização do aborto. Tais marcos as alçaram a serem titulares do direito à autonomia nas decisões sobre seu futuro e do direito sobre o próprio corpo, do qual o direito à autodeterminação da maternidade é um corolário (2023, p. 331).

Apesar da emancipação feminina, a igualdade de gênero ainda é inefetiva, pois ainda há discriminações de fato, na forma de modelos culturais e práticas sociais que contradizem o princípio normativo da igualdade (Ferrajoli, 2023, p. 332).

Hoje, homens e mulheres, em tese, estão competindo igualmente no espaço público, como no mercado de trabalho e na participação política. No entanto, apesar dessa mudança, as mulheres ainda continuam a ser as principais responsáveis pelos cuidados domésticos e pela administração dos lares.

O trabalho de cuidado, conforme definido pela OIT, engloba atividades diretas, como cuidar de bebês e pessoas doentes, e atividades indiretas, como cozinhar e limpar. O conceito de cuidado ganhou importância nas ciências sociais nas últimas três décadas, abrangendo campos como economia, antropologia, psicologia e filosofia política. Atualmente, o cuidado é reconhecido como fundamental para garantir o bem-estar de todos, uma vez que qualquer pessoa pode se tornar dependente em algum momento da vida. No entanto, a pesquisa também destaca que a oferta de cuidados é desigual na sociedade, com as mulheres dedicando, em média, 3,2 vezes mais

---

<sup>134</sup> Uma síntese sobre a crítica feminista ao contratualismo pode ser encontrada em Franco (2018).

tempo do que os homens a trabalhos não remunerados de cuidado, de acordo com o relatório da OIT de 2019 (Pesquisa Fapesp, 2021, p. 33).

Heidi Gottfried, pesquisadora do tema, explica que os percursos profissionais de homens e mulheres se tornaram mais semelhantes, mas ainda permanecem diferenças significativas: as mulheres ainda ganham menos e ocupam níveis mais baixos de hierarquia profissional (2013, s/n). Ao ponderar sobre esse desequilíbrio, a autora esclarece que subsiste nas sociedades a ideia de que o ato de cuidar é visto como uma expressão de amor e, devido a essa razão, deveria ser fornecido de forma gratuita. Essa concepção teria origem, entre outros fatores, em construções culturais relacionadas à maternidade e à crença de que o ato de cuidar é inerentemente um dom feminino (Pesquisa Fapesp, 2021, p. 35).

Vera Iaconelli traz uma reflexão importante a este respeito:

Diante de uma realidade na qual homens e mulheres disputam o espaço público, mulheres continuam acumulando cuidados domésticos e a chefia dos lares, novas formas reprodutivas são popularizadas e configurações familiares não hegemônicas passam a ser reconhecidas, é imprescindível que reflitamos sobre o que entendemos por maternidade e paternidade hoje. O colapso do modelo ideal de maternidade herdado do século XVIII e recrudescido no início do século XX é perceptível. Seu fracasso se faz notar no adoecimento das mulheres, na corrosão da conjugalidade com a chegada dos filhos, na precarização dos cuidados com as infâncias e na perda do direito à descendência em populações mais pobres” (2023, p. 29).

Como se pode perceber, a forma como a sociedade encara e distribui as responsabilidades de maternidade e paternidade pode ter um impacto direto na igualdade de gênero, afetando as oportunidades, os benefícios e o tratamento das mulheres em suas carreiras. Portanto, para promover a igualdade de gênero no serviço público, parece ser necessário reformular as políticas, normas e práticas relacionadas não só a maternidade, mas também à paternidade e ao ato de cuidar.

Laura Davis Mattar a este respeito afirma que:

“[...] faz-se extremamente importante a adoção pelo Estado, de um lado, de políticas de promoção da paternidade responsável, que gerem uma melhor e mais equilibrada divisão sexual do trabalho, com responsabilidades pelas crianças compartilhadas pelos pais; e, de outro, políticas de suporte social à maternidade, que reconheçam a sobrecarga de trabalho da mulher advinda do cuidado e da socialização das crianças, possibilitando a ela, enquanto mãe, realizar todo o seu potencial (2013, p. 76).

A experiência da gestação e da lactação envolve situações transitórias que causam alterações significativas na vida das mulheres. A Administração Pública em que está inserida esta gestante ou lactante precisa reconhecer os desafios dessa

situação momentânea, com toda a sua complexidade e proporcionar as condições materiais para que sejam tratadas de forma humanizada, reconhecendo-se a experiência da maternidade – sem, contudo, apelar para o maternalismo – que coloca a mulher no centro das operações de cuidado<sup>135</sup>, (mas validando as necessidades que daí decorram) (Guimarães; Hirata, 2020)<sup>136</sup>.

As mães em geral têm uma visão essencialista da maternidade, ao passo que os pais, diversamente, identificam-se primeiro enquanto homens ou pessoas. A paternidade vem em seguida, e em geral se limita à infância dos filhos. Não há uma concepção biológica que lhe atribua instinto paternal ou desejo de paternidade, e sua função se identifica com autoridade moral e cuidado (inclusive financeiro) (González, 2010, p. 392-393). Do ponto de vista do Poder Público, as políticas de conciliação não retiram o caráter privado da criação dos filhos. O cuidado infantil na Espanha é visto pelo Estado como um problema educacional e não de igualdade de gênero, e por isso não se fala de corresponsabilização: as políticas limitam-se ao mercado de trabalho, dando a entender que quem efetivamente precisa conciliar algo são as mulheres, cabendo aos homens apenas ajudar (González, 2010, p. 405). Por isso, direitos como a licença paternidade ampliada, como se passou a facultar aos homens servidores públicos (Brasil, 2016) (e trabalhadores privados vinculados a sociedades aderentes ao programa Empresa Cidadã (Brasil, 2018)), que apontam para a dimensão pública da gestão familiar, são minoritários, vistos como inovadores e com eficácia meramente simbólica, já que materialmente mantêm os papéis tradicionais de gênero intocados.

O conceito de paternidade é quase que exclusivamente legal, que inclui direitos e deveres com relação aos filhos em situações excepcionais como divórcio e investigação de paternidade (González, 2010, p. 394). Mesmo na Espanha, em que há algumas políticas públicas que beneficiam o exercício da paternidade em contraposição com a vida laboral – como redução da jornada de trabalho, verbas de

---

<sup>135</sup> Há um famoso provérbio que diz que “é preciso uma vila inteira para criar uma criança”. A frase ressalta que a educação e o desenvolvimento infantil são tarefas coletivas que devem envolver todos os membros da comunidade, de maneira igualitária, inclusive o Estado. Segundo Vera Iaconelli é preciso implicar a sociedade para que desempenhe um papel ativo na formação das futuras gerações, de forma a não reforçar estigmas e responsabilizar unicamente a mulher ao papel de cuidadora (2023, p. 80).

<sup>136</sup> A maternidade não é uma condição transitória, mas o que se pretende demonstrar é que as experiências da gestação e da lactação trazem vários desdobramentos e necessidades específicas – Tais necessidades devem ser validadas e reconhecidas como legítimas, sem desmerecer as mulheres adotantes ou as mulheres que não possuem a experiência da lactação, mas que possuem outras vivências e desafios também válidos e que devem ser reconhecidos e merecem também o atendimento pelo Poder Público.

assistência familiar ou compartilhamento do tempo da licença-maternidade – são poucos os homens que buscam tais direitos. Diante disso, Noelia González aponta para a força cultural da divisão dos papéis tradicionais de gênero: o homem-pai não se feminizou como a mulher trabalhadora se masculinizou (2010, p. 399).

Vera Iaconelli destaca a necessidade de encontrar soluções duradouras na luta das mulheres. Ela enfatiza que há uma diferença significativa entre a demanda de cuidar das crianças e a possibilidade das mulheres de assumir essa responsabilidade sozinhas, descrevendo essa lacuna como "maternidade em colapso" (Iaconelli, 2023, p. 37).

No Brasil, Patrícia Bertolin cita pesquisa realizada por Ela Wiecko V. de Castilho (2016, p. 87) com profissionais do Ministério Público, trazendo alguns relatos que demonstram que a maternidade é um entrave à carreira dessas mulheres, sendo a licença maternidade uma forma de reforçar a divisão sexual do trabalho (2019, p. 187-188). Vale mencionar ainda, que em pesquisa aplicada por meio de entrevistas com advogados(as) de grandes escritórios de São Paulo, mostrou-se que a contribuição dos homens nas atividades domésticas foi descrita, em grande parte, como “ajuda”, “evidenciando que as atividades do cuidado ainda cabem preferencialmente às mulheres, mesmo quando sua rotina de trabalho é mais exigente do que a do marido” (Bertolin, 2019, p. 188). Além da invisibilidade da realização de tais atividades percebe-se uma desvalorização da serviços no âmbito doméstico, por não serem remuneradas e não refletirem indicadores econômicos da lógica liberal (Zimmermann; Silva; Paula, 2017, p. 46). Luana Renostro Heinen e Marina Barcelos de Oliveira, não por acaso, mencionam o fato de que as trabalhadoras domésticas tenham enfrentado árdua trajetória para conquistarem direitos e serem respeitadas em sua dignidade (2017, p. 170).

Os resultados de um estudo que descreve as barreiras e facilidades que influenciam a amamentação materna exclusiva em relação ao sistema sanitário e as políticas públicas descritas pelas profissionais de atenção primária de Tenerife (Ilhas Canárias, Espanha) mostra que o conhecimento dos fatores que influem na lactação materna exclusiva indica que seu êxito ou fracasso não depende apenas das próprias mães. Assim, apontam para a necessidade de elaborar políticas que busquem proteger o binômio mãe e filho, toda a família, priorizando a igualdade e a integração com enfoque de gênero. Por exemplo, a duração da licença-maternidade – como no Brasil – não cobre os seis meses requeridos para a lactação materna exclusiva. A falta

de políticas públicas neste tema não somente põe em risco a alimentação dos lactentes desde o ponto de vista nutricional, mas no desenvolvimento afetivo durante a infância. Desta feita, concluem que a lactação materna exclusiva afeta a saúde individual da mãe, de seu filho e de todo o núcleo familiar, com consequências à comunidade e à toda a sociedade (Llorente-Pulido; Custodio; López-Giménez; Otero-García, 2022).

Na pesquisa feita em questionário com mulheres mestradas e doutoradas em Direito, feita por Emilia Ferreira Pena Dias, Ana Isabel Marrades-Puig e Cleidson Nogueira Dias, o benefício indicado como mais importante ao desfrutar de licença maternidade, com 37% das respostas dadas, é o de “criar uma cultura solidária no lugar de trabalho ao estender as possibilidades de conciliação da vida profissional e familiar, como os acordos de trabalho flexíveis, a todos os empregados” (2021, p. 615). Não por acaso, 81% delas indicaram que a licença-maternidade é uma ferramenta jurídica forte na promoção dos direitos humanos. Para uma destas mulheres, a justificação a tal resposta se dá “porque a única garantia é o período de tempo que estaremos com o bebê no período de lactância, mas não ajuda a criar oportunidades para aqueles que queiram fazer uso deste direito no trabalho e, também, no crescimento profissional” (Pena Dias; Marrades-Puig; Dias, 2021, p. 617).

A igualdade de gênero, portanto, deve nortear não só as políticas do Poder Público, mas, inclusive, nortear as relações familiares<sup>137</sup>. Por não ser essa perspectiva espontânea e natural, vale elaborar planos de parentalidade pelos genitores, “[...] em que deixem claro quais são as obrigações e direitos de cada um deles na criação e na educação da prole”. Os planos de parentalidade<sup>138</sup> buscam um melhor desempenho das atividades parentais, quer perdure ou não a conjugalidade (Dias, 2021, p. 145).

Muito há que se caminhar para o apoio às mulheres na esfera pública e privada. No que diz respeito à mulher gestante e lactante servidora pública, a cultura

---

<sup>137</sup> Explica Dias que a nossa Constituição consagra o princípio da igualdade dos cônjuges de forma explícita ao prescrever no parágrafo 5º do art. 226 que “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”. Se dentre os deveres referentes à sociedade conjugal estão, a teor do disposto no inciso IV do art. 1.634 do Código Civil, o de que “compete a ambos os pais, qualquer que seja sua situação conjugal, o pleno exercício do poder familiar”, tem-se, além da igualdade conjugal, a igualdade na parentalidade (2021, p. 147).

<sup>138</sup> Rolf Madaleno cita o exemplo espanhol previsto no Código Civil da Catalunha (art. 233-9), no qual dentre as cláusulas do plano pode-se prever a possibilidade de se recorrer à mediação familiar para a resolução de conflitos ou modificação do seu conteúdo para moldá-lo às mudanças da vida (2019, p. 447).

da mediação pode pavimentar caminhos para o diálogo que levem ao reconhecimento das experiências das mulheres e de sua sobrecarga no que diz respeito à maternidade.

A análise das barreiras ainda existentes para criar as condições para a continuidade do aleitamento evidencia a necessidade urgente de políticas que assegurem a proteção integral da mãe e do filho, priorizando a equidade de gênero. A discrepância entre a duração da licença-maternidade e as demandas nutricionais e emocionais das crianças ressaltam a importância de ajustes nas políticas públicas. Além disso, a licença-maternidade é reconhecida como uma ferramenta crucial para promover uma cultura inclusiva no ambiente de trabalho; porém, há uma carência na criação de oportunidades para um equilíbrio entre vida profissional e pessoal. A necessidade de planos de parentalidade claros entre os genitores emerge como um aspecto chave para um desempenho parental equitativo. Em relação às servidoras públicas gestantes e lactantes, a implementação da cultura da mediação surge como um caminho para reconhecer e apoiar suas experiências e desafios, contribuindo para uma abordagem sensível que apoie as suas necessidades.

### **5.1.1 Igualdade de gênero e o empoderamento das servidoras gestantes e lactantes e a proposta ODS 5<sup>139</sup> da Agenda 2030 da ONU**

Os debates em torno da posição da mulher na sociedade e da persistente "cultura do patriarcado<sup>140</sup>" tem envolvido todas as disciplinas do Direito, até mesmo o Direito Administrativo. Dito em outras palavras: tem se buscado uma abordagem do Direito Administrativo que reconheça e combata as desigualdades de gênero, com vistas a alcançar uma verdadeira igualdade substantiva.

---

<sup>139</sup> Esta tese prioriza a análise do ODS 5 (Igualdade de gênero, que tem como escopo "alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas"), ainda que reconheça serem todos os objetivos intercomunicáveis, em particular o ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes, que tem como escopo "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis) (ONU, 2023a).

<sup>140</sup> Segundo ensina Sabadell, o patriarcado é uma espécie de relacionamento, de comunicação entre os gêneros, que se caracteriza pela dominação do gênero feminino pelo masculino. Ele indica, nesse sentido, o predomínio de valores masculinos, fundamentados em uma relação de poder (2010, p. 274-275).

A mediação pode ser utilizada em favor da luta da igualdade de gênero no âmbito do Direito Administrativo, trazendo impactos significativos nas relações do Estado com seus agentes, empoderando<sup>141</sup> as mulheres.

Quando se fala em empoderamento de servidoras gestantes e lactantes, está a se falar de uma capacidade que as mulheres vão desenvolver quando puderem ser escutadas e participarem de forma ativa da tomada de decisão que envolvam sua vida e seu futuro, em especial as que digam respeito à sua maternidade. Quando se fala em maternidade, não se está a falar de um “padrão ouro<sup>142</sup>” imputado às mulheres no cuidado com a prole alçadas ao topo da hierarquia: cisgênero, heterossexual, casada, branca, com recursos financeiros, adulta<sup>143</sup> (2023, p. 26) mas de uma das demandas das mulheres e das pessoas que geram a vida.

A noção de empoderamento para gestantes e lactantes na Administração Pública, a partir da cultura de mediação, nesse sentido, envolve criar um ambiente de trabalho que reconheça as necessidades e desafios enfrentados por essas mulheres, lhes forneça recursos e apoio e que seja uma resposta ao modelo anacrônico baseada na inteira responsabilização delas<sup>144</sup>. Isso não apenas beneficia as mulheres, mas também contribui para a construção de ambientes de trabalho inclusivos e mais igualitários.

O tema igualdade de gênero, faz parte da Agenda global 2030, um compromisso assumido por líderes de 193 países, incluído o Brasil, e coordenada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que inclui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a serem atingidas no período de 2016 a 2030, relacionados à efetivação dos direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

Os ODS: “são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade” (ONU, 2023a).

---

<sup>141</sup> A noção de empoderamento para fins desta tese é entendido como uma diretriz da mediação.

<sup>142</sup> O termo se refere ao ideário hegemônico e opressor responsável pela patologização de outras configurações parentais e de outros/as cuidadores/as e pela reprodução das desigualdades sociais (Iaconelli, 2023, p. 26-27).

<sup>143</sup> A autora aponta que “classe, gênero e raça são marcadores fundamentais para se pensar o valor atribuído a quem pode ou não ser mãe em nossa sociedade”. Ao mencionar o termo “adulta”, a autora se refere ao contraponto com a parentalidade na adolescência (Iaconelli, 2023, p. 26).

<sup>144</sup> Vera Iaconelli explica que “vivemos um ponto e inflexão no qual a maternidade idealizada, que não corresponde às necessidades e possibilidades de mães e crianças, desemboca numa geração desassistida. Para a questão perene sobre o cuidado com as próximas gerações, nossa sociedade responde com um modelo anacrônico baseado na inteira responsabilização das mulheres – resposta que já era insustentável no passado e que agora tende ao colapso” (2023, p. 30).

Em especial, o ODS 5 (ONU, 2023b) visa alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas e pode ter impactos significativos se adotados pela Administração Pública. Ou seja, a preservação da dignidade humana e o respeito à cidadania das mulheres não são apenas responsabilidades individuais, mas também deveres do Estado, que deve adotar ações concretas, entendidas como políticas de suporte para promover a igualdade de gênero e criar ambientes propícios para a realização plena dos direitos humanos de todas as pessoas.

A este respeito, Pessoa e Sobral afirmam:

É incontestável o fato de que não haverá desenvolvimento sustentável enquanto as mulheres não tiverem espaços de fala e sua cidadania respeitadas. A preservação da dignidade humana é um dever do Estado, cuja garantia deverá ser promovida por ações concretas que mobilizem os indivíduos e as sociedades para relações que reconstruam o respeito e os ambientes propícios para fruição de todos os direitos humanos fundamentais (2021, p. 100).

O CNJ e o CNMP (Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Nações Unidas – Brasil, 2019) firmaram um Pacto pela implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda ONU 2030 no Poder Judiciário e no Ministério Público, criando potentes ações para garantir a igualdade de gênero. Uma dessas ações pretende implantar uma mudança na cultura jurídica contenciosa, ou seja, no trato com os jurisdicionados, manifestada no Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero (Conselho Nacional de Justiça, 2021), com o especial fim de romper com a cultura da discriminação e do preconceito contra as mulheres (ODS 5). Como lembra Sabadell e Paiva, “a mulher que procura socorro do sistema de justiça não está, em geral, em situação de empoderamento, ao contrário” (2019, p. 10). Assim, ao oferecer orientações para garantir que as decisões judiciais evitem reproduzir estereótipos e perpetuar violências,

Este instrumento traz considerações teóricas sobre a questão da igualdade e também um guia para que os julgamentos que ocorrem nos diversos âmbitos da Justiça possam ser aqueles que realizem o direito à igualdade e à não discriminação de todas as pessoas, de modo que o exercício da função jurisdicional se dê de forma a concretizar um papel de não repetição de estereótipos, de não perpetuação de diferenças, constituindo-se um espaço de rompimento com culturas de discriminação e de preconceitos (Conselho Nacional de Justiça, 2021, prefácio).

Avançando no tema, o protocolo afirma:

“Nesse caminho, o Conselho Nacional de Justiça, ao editar este documento, avança na direção de reconhecer que a influência do patriarcado, do machismo, do sexismo, do racismo e da homofobia são transversais a todas as áreas do direito, não se restringindo à violência doméstica, e produzem

efeitos na sua interpretação e aplicação, inclusive, nas áreas de direito penal, direito do trabalho, tributário, cível, previdenciário etc.” (Conselho Nacional de Justiça, 2021, Apresentação do Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do Protocolo).

Segundo o protocolo, para a aproximação dos sujeitos processuais, deve-se ter especial cuidado no tratamento das envolvidas, advogadas, promotoras, testemunhas, partes. O documento recomenda que “o(a) julgador(a) comprometido(a) com um julgamento com perspectiva de gênero esteja atento(a) às desigualdades estruturais que afetam a participação dos sujeitos em um processo judicial”. Assim, os julgadores podem estar atentos se os casos analisados contemplam circunstâncias especiais para que sejam espaços igualitários para a mulher, como por exemplo, alguma das pessoas presentes nas audiências serem lactantes (Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 45).

Como interessante exemplo, no que diz respeito às gestantes e lactantes, que são objeto de investigação desta tese, o protocolo traz o seguinte caso hipotético:

A atenção à advogada gestante, lactante ou adotante, de que trata a Lei n. 13.363/16, deve ser vetor, no que couber, para as demais mulheres envolvidas no processo. Nesse sentido, a magistrada ou o magistrado deve estar atento à duração dos atos e as precedências necessárias quando mulheres nessas condições estiverem envolvidas. Audiências longas devem ser conduzidas com atenção às pausas e precedências demandadas por gestantes e lactantes (Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 46).

Outra ação, agora voltada à cultura interna da atividade atípica do Poder Judiciário no trato com as servidoras e juízas, envolve o especial reconhecimento da condição de lactante dessas mulheres, proporcionando o trabalho remoto de forma a incentivar a continuidade do aleitamento, consubstanciado na Resolução CNJ n. 343/2020 (Conselho Nacional de Justiça, 2020), alterada pela Resolução CNJ n. 481/2022 (Conselho Nacional de Justiça, 2022). A medida passou a prever que a condição especial de trabalho também se aplica às gestantes e lactantes, consideradas pessoas com mobilidade reduzida<sup>145</sup> segundo a legislação brasileira (Brasil, 2015).

O mencionado protocolo, sem dúvidas, representa um avanço no reconhecimento do Direito das mulheres. Contudo, lembra Sabadell e Paiva, “que os juízes não podem chamar à lide o machismo e condenar a cultura patriarcal”. Para

---

<sup>145</sup> O reconhecimento parece não ter sido em razão da sobrecarga da mulher, em uma perspectiva de gênero, mas sugere ter sido empregada no sentido de atender à legalidade e segurança jurídica.

elas, qualquer mudança não se faz de forma imediata. Há que se considerar a possibilidade de reflexão crítica sobre os valores culturais que permeiam tais relações. Por isso, as autoras defendem “educação de e para o gênero”, uma fórmula mais eficaz do que recorrer ao Direito (Sabadell e Paiva, 2019, p. 17).

Assim, a abordagem sobre a igualdade de gênero e o empoderamento das servidoras gestantes e lactantes, à luz da proposta do ODS 5 da ONU destaca a necessidade premente de políticas inclusivas para as mulheres. Considerar as demandas específicas dessas mulheres no ambiente de trabalho não apenas promove a igualdade de oportunidades, mas também impulsiona a efetividade das ações para alcançar metas globais de desenvolvimento sustentável. A implementação de práticas e políticas sensíveis ao gênero é crucial para garantir não só a proteção dos direitos dessas servidoras, mas também o alcance de uma sociedade mais justa e equitativa, alinhada constitucionalmente com os direitos fundamentais e externamente alinhada aos objetivos internacionais de igualdade de gênero propostos pela ONU.

### **5.1.2 Reconhecimento da tarefa do cuidado e da necessidade de práticas de apoio efetivas às agentes públicas gestantes e lactantes no serviço público**

A cultura de mediação na Administração Pública não desconsidera o parâmetro “interesse público” e coloca no centro os direitos fundamentais, sendo necessário atuar nessa cultura fora do imaginário do contencioso paternalista e da mediação enquanto técnica.

Como vimos, a cultura de mediação e as noções de autonomia, alteridade e sensibilidade podem contribuir com ganhos qualitativos para a Administração Pública, que passa a adotar um sistema aberto, responsável, no sentido de emancipar as autoridades que se infantilizam para evitar a tomada de decisão, além da mera análise da legalidade estrita. A mediação como cultura também pretende emancipar os agentes públicos subordinados, para que possam refletir e pensar criticamente, como participantes ativos, a quem não cabe apenas o papel de sujeitos teleguiados e passivos, que só atuam mediante ordens e comunicados dos superiores hierárquicos.

O Poder Judiciário tem um papel fundamental nesse caminho, que é de não chancelar mais o modelo de atuação administrativa que delega a competência de organizar o serviço público a outro poder já assoberbado de demandas, evitando

sobrecarregar ainda mais o sistema judicial. Isso não apenas economiza recursos estatais, mas também promove decisões bem fundamentadas que respeitam os direitos fundamentais e o sempre lembrado interesse público.

A advocacia, ao atuar em âmbito administrativo, desempenha um importante papel na resolução de questões de maneira eficaz e colaborativa, o que gera economia de recursos ao Estado. Isso é particularmente evidente no caso das gestantes e lactantes, onde a prática de apoio a essas mulheres alinha-se com valores essenciais, como a saúde, a diversidade, a inclusão, o respeito às diferenças e a igualdade de gênero. Portanto, ao reconhecer o papel da advocacia na promoção desses princípios, podemos encontrar maneiras eficazes de atender a interesses comuns e às necessidades coletivas.

Para superar o preconceito de gênero enraizado nos sistemas de proteção social e alcançar uma cidadania inclusiva, os cuidados devem se tornar uma dimensão da cidadania (Razavi, 2007, vi). A respeito da luta das mulheres, aduz Vera Iaconelli que é preciso criar soluções sustentáveis. Pois, em suas palavras: “entre a necessidade de cuidar das crianças e a possibilidade de as mulheres assumirem sozinhas essa responsabilidade existe um abismo”. A este abismo, a autora denomina “maternidade em colapso” (20123, p. 37).

O ideal seria que a sociedade reconhecesse e valorizasse a importância do trabalho de cuidado, sem, contudo, reforçar que essa atividade seja uma missão das mulheres, pois tal conduta já teve consequências nefastas como excluir a mulher do ambiente público (Ravazi, 2007, viii).

Várias políticas já foram pensadas para o reconhecimento da atividade do cuidado<sup>146</sup> da mulher<sup>147</sup>. Aqui se propõe, por meio da cultura de mediação, que as mulheres gestantes e lactantes possam participar de um processo dialógico que encontre soluções potenciais que lhes forneça algum tipo de apoio ao enfrentarem as atividades de cuidado, com o bebê que irá chegar ou com a criança recém-nascida e que necessita de cuidados intensos, durante a lactação, que pode se estender para

---

<sup>146</sup> É em resposta a tais deficiências que as feministas começaram a apresentar argumentos a favor de uma “ética do cuidado” (Ravazi, 2007, 24). Argumentando em favor de uma ética de cuidado, Tronto vê o tema como uma preocupação central da vida humana (1993, p. 3).

<sup>147</sup> O artigo de Ravazi menciona, por exemplo, prestações pecuniárias fornecidas às famílias, que podem, contudo, reforçar a prestação de cuidados pela mulher. Em contrapartida cita exemplo da África do Sul, de uma forma de subsídio de apoio à criança paga ao cuidador principal, em nome da criança, o que foi considerada uma mudança discursiva importante (Ravazi, 2007, 24).

além dos 6 meses<sup>148</sup> recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) e pela Sociedade Brasileira de Pediatria.

Ao poder ser escutada e ter voz, a prática contribui para a emancipação das mulheres, quando passam a ter reconhecidos os desafios que enfrentam a partir da uma participação ativa nos processos de tomada de decisão que lhes envolva. Evidencia-se, portanto, a importância do apoio às mulheres na experiência da gestação e da amamentação a partir da cultura de mediação, com perspectiva de gênero.

No caso de lactantes, lembre-se que a inércia da Administração pode comprometer a própria continuidade da amamentação, ou seja, há o risco de perecimento do Direito. Assim, sugere-se que a servidora busque o reconhecimento de seus desafios e necessidades, para que seja apoiada e tenha suporte, como por exemplo, sala de amamentação, trabalho não presencial ou híbrido, mudança de localidade para ficar mais próxima à sua residência, entre outros. Essas medidas oportunizam para que a Administração tenha tempo hábil para aceitar/oferecer alternativas em razão da organização do serviço público. Por outro lado, é uma contingência da Administração ficar atenta ao quadro de servidoras lactantes, trabalho que deve ser feito pelas chefias que precisam notificar os setores de gestão de pessoas, para que também a procurem, escutem suas necessidades, se desejam continuar a amamentar, para chegar a uma solução que atenda direitos fundamentais, interesse da criança e decisão informada da mulher. Caso a Administração não tome tais cuidados, configura-se um problema de gestão que ignora o cuidado com as relações e com os desafios dessas mulheres, podendo-se argumentar que surge para a interessada interesse em propor uma demanda que assegure seu Direito.

O vínculo de solidariedade previsto no art. 227<sup>149</sup> da Constituição Federal precisa permear as relações internas da Administração assim com as relações

---

<sup>148</sup> No que diz respeito às trabalhadoras da iniciativa privada em geral, pois, como é sabido, no caso de mulheres servidoras públicas, bem como às trabalhadoras privadas vinculadas a sociedades aderentes ao programa Empresa Cidadã, garantem-se os seis meses de licença, que apoia a amamentação até, pelo mínimo, 6 meses.

<sup>149</sup> “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) (Brasil, 1988).

externas, no trato com o cidadão. A responsabilidade com as gerações futuras cabe a todos.

A experiência interna da Administração Pública no que diz respeito às servidoras grávidas e lactantes, proporcionada pela cultura da mediação e abordada sob uma perspectiva de gênero, desempenha um papel crucial na promoção de um vínculo de solidariedade que deve perpassar todas as relações sociais. Isso se deve ao entendimento de que o bem-estar das crianças não é apenas uma responsabilidade individual, mas também um interesse coletivo que envolve tanto a sociedade como o Estado. A forma como a Administração Pública lida com esse tema internamente pode servir de exemplo e inspiração para as práticas que o Estado adota em sua relação com os cidadãos, em especial com as mulheres cidadãs.

Quando a Administração Pública adota políticas e práticas que apoiam pessoas grávidas e lactantes, agentes públicas, contribui para a construção de uma sociedade mais solidária, onde o cuidado com as crianças é uma responsabilidade compartilhada. Essa experiência interna pode, portanto, servir como um modelo para a relação do Estado com os cidadãos, na qual todos reconhecem o valor do cuidado mútuo e se envolvem ativamente na promoção do bem-estar de todos os membros da comunidade.

## 5.2 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DO PODER PÚBLICO NAS QUESTÕES RELATIVAS A PRÁTICAS DE APOIO (OU FALTA DELE) ÀS GESTANTES E LACTANTES NO SERVIÇO PÚBLICO.

Diversos caminhos se delineiam para atender às necessidades das gestantes e lactantes, fornecendo-lhes o apoio essencial. O Supremo Tribunal Federal (STF), atento à pauta de gênero e em consonância com a Agenda 2030 da ONU e o seu ODS 5, tem se debruçado sobre essa questão, evidenciando, contudo, que o reconhecimento dos direitos dessas mulheres está predominantemente associado às instâncias judiciais. Esta inclinação ressalta uma lacuna notável na atuação da Administração Pública, que tende a se esquivar do compromisso de efetivar direitos fundamentais.

Embora haja relatos de boas práticas administrativas, estas se revelam dispersas e inacessíveis para a maioria. Nessa perspectiva, torna-se imperativo que o Estado avalie sua capacidade de receber e resolver demandas dessas mulheres,

evitando a necessidade de recorrer ao Judiciário. A análise das decisões administrativas e judiciais suscita uma reflexão acerca da urgente obrigação da Administração Pública em justificar a negação de direitos sem uma prévia análise constitucional. Surge, portanto, a necessidade premente de que esta esfera administrativa justifique e comprove as razões para a não concessão imediata dessas demandas, demonstrando esforços anteriores para atender às necessidades apresentadas.

Além disso, é crucial considerar o aprimoramento da legislação vigente sobre o tema, visando incorporar essas possibilidades como políticas públicas de suporte às mulheres. Essa medida aspira a um serviço público mais inclusivo e sensível às particularidades das gestantes e lactantes, honrando os compromissos constitucionais e fomentando um ambiente que promova a igualdade e o respeito aos direitos fundamentais.

### **5.2.1 Experiências do poder público sem perspectiva de gênero: da negativa Administrativa à luta pelos Direitos**

Explicado que o Direito precisa considerar perspectiva de gênero, passa-se a expor algumas experiências com e sem perspectiva de gênero do âmbito do Direito Administrativo, com vistas a demonstrar as potencialidades da cultura de mediação para a transformação das relações inclusive nas quais o Estado é parte.

A 5ª Turma Cível do TJDF<sup>150</sup> manteve, por unanimidade, decisão judicial que concedeu à servidora lactante da Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEEDF) a possibilidade de mudança de lotação temporária para assegurar o direito a amamentar sua filha até os 12 meses de vida<sup>151</sup>. Para o colegiado, o objetivo foi assegurar a proteção integral e o melhor interesse da criança.

---

<sup>150</sup> Até o presente momento, essa foi a única decisão judicial disponível nos motores de busca de jurisprudência que se adequa ao recorte da presente tese, que trata de casos atípicos, não previstos expressamente na lei, mas que merecem proteção, pois são objeto de proteção por normas constitucionais e infraconstitucionais. Trata-se de uma decisão técnica do ponto de vista da legalidade estrita; contudo, não concretiza direitos fundamentais. Ela mostra o quanto a administração pública tem obstruído os canais de comunicação, muitas vezes reduzido a meros “comunicados”, como alerta Paulo Freire (2005, p. 149). No presente caso, a lactação e nutrição, que é um direito da mulher e da criança, ficam desamparados a pretexto de cumprir-se a legalidade.

<sup>151</sup> Não existia para o caso lei expressa garantindo o direito de as servidoras amamentarem até um ano ou de ter flexibilidade de troca de localidade de desempenho das funções públicas para a Secretaria de Educação em razão da amamentação. O Tribunal fez uma interpretação constitucional, reconhecendo o Direito da criança a partir do caso concreto.

No processo administrativo, a autora solicitou o remanejamento da região administrativa de São Sebastião para um local mais próximo à sua residência, no Recanto das Emas, uma vez que o primeiro local se encontraria a 40 km de distância.

O Distrito Federal requereu a improcedência do pedido, sob o argumento de que não existe comprovação do direito ao benefício reclamado pela servidora, uma vez que ela teria juntado somente documentação atinente à solicitação de remanejamento sem, contudo, juntar qualquer resposta da SEEDF. O ente público defendeu que a lotação dos servidores é competência da Administração Pública e que a distribuição destes entre as repartições deve atender apenas à necessidade do serviço, que prevalece sobre o interesse pessoal de um servidor em particular.

Em uma leitura isolada da decisão administrativa, a negativa do órgão público poderia ser entendida, em uma análise menos atenta, como uma decisão correta do ponto de vista técnico. Da leitura da decisão judicial, há evidências, porém, de que a análise administrativa teve os canais de comunicação obstruídos, ao não considerar que havia o direito de uma mãe amamentar seu filho e que o caso concreto envolvia o bem-estar de uma criança. Portanto, não se trata de um “interesse pessoal”, de um “servidor em particular”, mas de um interesse que deve ser cuidado por todos. A decisão administrativa deixou de reconhecer o direito da mãe de amamentar seu filho e o melhor interesse da criança. Constata-se, a partir do caso concreto, que não houve uma análise com perspectiva de gênero por parte da Administração Pública.

Já a decisão do TJDF, por outro lado, apesar de não possuir perspectiva de gênero de forma explícita, baseou-se no melhor interesse da criança (amamentação até 12 meses) tendo impacto positivo com relação à igualdade de gênero (reconheceu a importância da amamentação e de que a servidora pode exercer esse direito).

O presente caso é representativo de muitos outros em que agentes públicos com autoridade para decidir se esquivam, terceirizando ou delegando sua competência de organizar o serviço público ao Poder Judiciário. Por certo, a situação poderia ter se resolvido por meio do diálogo, remanejando outra pessoa, a despeito de tratar-se de situação transitória, que poderia causar prejuízos à continuidade do serviço público, em razão da ausência da servidora lactante por motivo de licença de saúde sua ou de seu filho, por exemplo. Fica claro que as instituições carecem de

estudos de gênero que eduquem para refletir e buscar romper com a lógica do machismo, ceifador de direitos<sup>152</sup> e sonhos.

Ainda que não seja uma decisão explícita baseada em perspectiva de gênero, ela reconhece a importância do cuidado materno e do direito à amamentação, que são questões que afetam principalmente as mulheres. Portanto, a decisão tem implicações positivas para a igualdade de gênero ao reconhecer e proteger o papel das mães lactantes.

Na esfera administrativa do concurso público da Polícia Militar do Paraná (STF, 2018), uma candidata grávida solicitou a remarcação do exame de aptidão física, tendo seu pedido negado pela Administração Pública. Diante disso, ela ingressou com um Mandado de Segurança buscando o reconhecimento do direito de fazer o exame após o término de sua gravidez. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná concedeu o pedido da candidata com base em entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que considera a situação como um "caso de força maior." Posteriormente, o caso chegou ao Supremo Tribunal Federal, onde o Estado do Paraná recorreu, alegando que a decisão violou o princípio da igualdade entre os candidatos e as regras do edital do concurso público que proibiam a realização de segunda chamada. No entanto, o STF, em novembro de 2018, decidiu a favor da candidata grávida, afirmando que as gestantes têm o direito de remarcar o teste de aptidão física, independentemente da previsão expressa no edital<sup>153</sup>. Ele explicou ainda que a condição da gestante vai além da situação individual da mulher, envolvendo, também, a família e a sociedade. Outra ponderação relevante, em seu entendimento, é que a candidata não será aprovada por estar grávida: ela apenas se submeterá oportunamente à avaliação de aptidão física, da mesma forma que os

---

<sup>152</sup> Sabadell e Paiva defendem algo semelhante, no que diz respeito à justiça restaurativa, quando aplicada à violência contra as mulheres. Nas palavras das autoras: "Sabemos que uma das características da justiça restaurativa é ser um conceito aberto. Se empregada como um mecanismo que propicie a sensibilização e uma nova educação do agressor, aí sim ela terá possibilidade de "confrontar" o machismo na sua essência. Isso nos obriga a examinar, se quisermos criar uma cultura do consenso e não do litígio, as particularidades de cada caso" (2019, p. 16).

<sup>153</sup> A título de exemplo, a partir do entendimento jurisprudencial do STF, o Estado de Santa Catarina reformulou suas práticas e inseriu nas suas normativas a possibilidade de remarcação do teste no art. 12, parágrafo 3º, do Decreto nº 1.570, de 18 de novembro de 2021, que "Estabelece medidas de eficiência organizacional relativas a concursos públicos no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional", no seguinte sentido: "Art. 12. A realização de provas de aptidão física exige a indicação, no edital, do tipo de prova, das técnicas admitidas e do desempenho mínimo para classificação. [...] § 3º É possível a remarcação do teste de aptidão física de candidata que esteja grávida à época de sua realização, independentemente da previsão expressa em edital do concurso público" (Estado de Santa Catarina, 2021).

demais candidatos. "A remarcação, assim, pretende neutralizar os efeitos da gestação, contribuindo para a real igualdade de oportunidades entre homens e mulheres" (STF, 2018).

Da análise do caso, fica claro que a decisão do Supremo Tribunal Federal<sup>154</sup> promoveu a igualdade de gênero, a liberdade reprodutiva e outros valores constitucionais, reforçou a importância de proteger os direitos das mulheres grávidas e reconheceu a necessidade de adaptações para garantir que a maternidade não seja um obstáculo para a participação igualitária das mulheres em concursos públicos. A decisão também ressaltou que a gravidez não deve ser vista como um fator que impede a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres<sup>155</sup>.

Em relação ao que os administradores poderiam ter feito para evitar que a gestante ingressasse com uma ação na justiça, eles poderiam ter adotado uma abordagem mais sensível às questões de gênero, desde o início, a começar pela mudança da legislação. Isso incluiria a inclusão de cláusulas flexíveis nos editais de concursos públicos para lidar com casos excepcionais, como gravidez, garantindo o direito de remarcação de provas sem a necessidade de ação judicial. Além disso, a comunicação e o atendimento às candidatas grávidas poderiam ser mais empáticos, buscando soluções administrativas para acomodar suas necessidades especiais, em vez de recusar pedidos de forma inflexível. Essas medidas ajudariam a evitar desgaste e litígios desnecessários, promovendo a igualdade de gênero no acesso a oportunidades no serviço público.

Esta e outras decisões administrativas mostram que importância de se empregar a mediação como um paradigma cultural, promove sensibilização de temas importantes para a sociedade, sem a necessidade de buscar o Judiciário, já assoberbado de demandas.

Rodrigo Valgas, em pesquisa bibliográfica e empírica, descreve essa conduta de terceirizar ao Poder Judiciário as decisões que implicam algum risco (jurídico ou

---

<sup>154</sup> Único a divergir, o ministro Marco Aurélio (já aposentado) considerou que a proibição de realização de segunda chamada estava expressa no edital. Diferentemente de doenças graves que impedem um candidato de participar do processo seletivo, ele entendeu que a gravidez é, na maioria das vezes, um projeto de família, e não um caso fortuito (STF, 2018).

<sup>155</sup> Para aplicação da repercussão geral (Tema 973) foi aprovada a seguinte tese: "É constitucional a remarcação do teste de aptidão física de candidata que esteja grávida à época de sua realização, independentemente da previsão expressa em edital do concurso público" (STF, 2018).

político) na perspectiva do gestor como “estratégia de judicialização” ou “substituição decisória externa”:

[...] consiste em deixar de decidir ou decidir contrariamente aos interesses do cidadão (mesmo que tenha direito), esperando que possa o Judiciário decidir em lugar do administrador, como forma de blindar-se de decisões que, na percepção do gestor, tragam algum grau de risco (2020, p. 364).

Cite-se, por fim, o caso da Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Daniela Teixeira, que ao ter negado pedido de preferência no julgamento de um processo no Conselho Nacional de Justiça, então na condição de advogada (essencial à Administração da Justiça), que exerce múnus público, esperou horas até que seu processo fosse analisado, tendo entrado em trabalho de parto em razão da espera. Sua filha permaneceu na UTI por 61 dias, tendo lhe gerado sofrimento. Daniela se engajou em um movimento e uma lei foi sancionada com o nome de sua filha, gerando alteração no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB) e no CPC/2015<sup>156</sup>.

A este respeito, ressalte-se que Daniela na condição de advogada, exercia função pública de cunho social, um verdadeiro múnus público, que, segundo lembra o autor Flávio Azevedo (2010) “[...] significa encargos e deveres, como, por exemplo, prestara assistência gratuita aos pobres [...] quando da impossibilidade da Defensoria Pública, sob pena de infração disciplinar [...]” (ano, s/p). Portanto, seu exemplo contribui sobremaneira para denunciar como a falta de empatia e sensibilidade por parte das autoridades pode gerar prejuízos e danos às vezes irreversíveis às mulheres e até mesmo aos seus filhos.

A análise das experiências do Poder Público sem perspectiva de gênero revela um cenário marcado pela falta de sensibilidade e consideração pelas necessidades específicas das mulheres. Essas situações refletem uma cultura de negativa de direitos na Administração Pública, que se manifesta pela ausência de reconhecimento e endereçamento das contingências essenciais de servidoras gestantes e lactantes. No entanto, tal contexto também impulsiona uma crescente luta pelos direitos, evidenciando a necessidade urgente de políticas mais inclusivas e sensíveis ao gênero. A ausência de abordagens voltadas para a equidade de gênero no âmbito público representa não apenas uma falha institucional, mas também um

---

<sup>156</sup> Trata-se da Lei nº 13.363, de 25 de novembro de 2016, que “Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para estipular direitos e garantias para a advogada gestante, lactante, adotante ou que der à luz e para o advogado que se tornar pai”, como reserva de vagas de garagem dos Fóruns dos Tribunais às gestantes, preferência em ordem de sustentações orais e audiências às gestantes e lactantes, mulher que der à luz, suspensão de prazos quando for a única patrona (Brasil, 2016).

desafio para a construção de um ambiente de trabalho mais igualitário. Essas experiências ressaltam a importância de uma mudança paradigmática na atuação do Poder Público, visando à promoção efetiva dos direitos das mulheres e à criação de espaços laborais mais inclusivos.

### **5.2.2 Experiências do poder público com perspectiva de gênero**

Os tribunais brasileiros têm inovado, em sua atividade administrativa atípica, permitindo que as mães adotem o regime de trabalho não presencial ou tenham uma menor jornada,<sup>157</sup> sem que haja lei expressa nesse sentido, até certa idade do bebê. Tem-se uma série de experiências que podem ser aqui mencionadas<sup>158</sup>.

Registre-se que a redução da jornada se refere a uma diminuição no número de horas ou dias que uma pessoa passa no trabalho, em relação a uma jornada de trabalho predeterminada pelo regime jurídico que rege as relações de trabalho no serviço público. Já o regime de trabalho não presencial se refere a uma modalidade de trabalho em que as pessoas podem desempenhar suas atividades fora do ambiente físico das entidades, órgão e organizações, no sentido de terem flexibilidade, geralmente amparadas em metas.

No que diz respeito a tais práticas, registre-se o exemplo do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em que magistradas e servidoras que estão no período de gestação, contado da comprovação da gravidez, bem como as lactantes em efetiva amamentação, até os 24 meses de idade do lactente, poderão requerer condição especial de trabalho, incluída a modalidade “exercício da atividade em regime de

---

<sup>157</sup> Odete Medauer trata do tema da deslegalização, sob a ótica da doutrina italiana, no sentido de substituição da lei pelo regulamento como fonte de disciplina de certas matérias, entendida como forma de simplificação administrativa. A ideia vem para suprir certas lacunas do Poder Legislativo que não dá conta de corresponder aos encargos e expectativas, aumentando a influência do aparato administrativo. A este respeito, surgem questionamentos sobre um “déficit democrático e legitimidade da atividade administrativa” (2003, p. 252). Por outro, lado, fala-se em uma autonomia não arbitrária ou autoritária desde que estejam em conformidade com a Constituição e com os direitos fundamentais. A respeito do tema, se manifesta Gustavo Binenbojm (2008, p. 280): “a despeito da sofisticação do raciocínio a tese da deslegalização não tem guarida no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro”.

<sup>158</sup> As experiências mencionadas são aqui analisadas sob a perspectiva de serem medidas de apoio às gestantes e lactantes e contribuir para o bem-estar de mulheres e crianças ao reconhecer os desafios da gestação e lactação de servidoras que exercem função pública junto ao Estado notadamente no Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Reconhece-se que há muito a avançar no que diz respeito ao apoio às gestantes e lactantes trabalhadoras celetistas e, também, para as mulheres que trabalham na informalidade.

trabalho não presencial (home office ou teletrabalho)”, sem acréscimo de produtividade.

As servidoras e os servidores que ingressarem nos regimes de teletrabalho ou de *home office* com fundamento na Resolução GP n. 5/2021, que disciplina a condição especial de trabalho, não entram no cômputo do limite de servidores em trabalho não presencial. É o que dispõe a Resolução GP n. 9/2023, que altera a Resolução GP n. 5/2021, relativa às condições especiais de trabalho de magistrados e servidores. O acolhimento da medida pela Administração revela o apoio às mães e a valorização do seu trabalho, a atenção à primeira infância e, conseqüentemente, a promoção da saúde e o cuidado extensivo à família. Para além, guarda alinhamento com a escuta empática realizada nos encontros realizados no Programa Mães do Judiciário, vinculado à Diretoria de Gestão de Pessoas – com o apoio da Diretoria de Saúde, da Coordenadoria de Magistrados e de outros setores – e integrante do “Você em Foco” (Programa de Qualidade de Vida no PJSC). Ainda, está relacionada com a Resolução CNJ n. 343/2020, alterada pela Resolução CNJ n. 481/2022, a qual passou a prever que a condição especial de trabalho também se aplica às gestantes e lactantes, consideradas pessoas com mobilidade reduzida (Estado de Santa Catarina, 2023).

Portanto, o Poder Judiciário de Santa Catarina entende que essa conduta, exercida no âmbito da sua função atípica (administrar), leva em consideração as necessidades específicas das mulheres, especialmente daquelas que são mães. Ao proporcionar um ambiente de trabalho mais inclusivo e favorável a elas, demonstra, nesse sentido, uma perspectiva de gênero.

Note-se que promoção de políticas específicas para um grupo de pessoas como mães, gestantes e lactantes, não deve ser interpretada como discriminação contra aqueles que não fazem parte desse grupo: por exemplo, mulheres sem filhos, mulheres que não desejam ou não puderam ter filhos. A medida garante que as necessidades específicas daquelas mulheres sejam atendidas, reconhecendo que podem enfrentar desafios adicionais em relação a outros grupos<sup>159</sup> e pessoas.

---

<sup>159</sup> As experiências de redução de jornada, *home office* e salas de amamentação não atentam contra os direitos dos homens agentes públicos; ou seja, medidas que promovem a igualdade de gênero não devem ser vistas como atentatória aos direitos dos homens. O regime de trabalho não presencial pode ser oferecido de forma igual para todos os gêneros, inclusive a flexibilidade de horário pode ser um aliado para o exercício da paternidade responsável e equilíbrio das responsabilidades com os filhos. As salas de amamentação, por seu turno, são projetadas para apoiar as pessoas que amamentam ou

A ação parece promover a igualdade de gênero e apoiar as necessidades das mulheres em situações específicas, como a maternidade, sem necessariamente discriminar outras mulheres e outras experiências.

Outra experiência que pode ser mencionada é a criação de salas de amamentação. Inclusive, já existem projetos de lei em âmbito federal para regulamentar tais ambientes para servidoras públicas. Enquanto a lei tramita, as pessoas não podem esperar, pois a vida está acontecendo. Assim, por meio da cultura da mediação é possível estabelecer o diálogo com instituições públicas e privadas sobre a importância da medida e mobilizar forças que permitam a criação de tais espaços. A iniciativa de diálogo pode ser iniciada tanto por administradores, gestores ou, por meio de servidores públicos, estagiários, terceirizados, ou seja, por qualquer cidadão ou cidadã.

Um exemplo disso já foi feito no Rio Grande do Sul, em 2021, por meio da iniciativa da jornalista Gisele Reginato, servidora da Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe) e mãe de um menino. A servidora tomou a iniciativa para a mobilização de servidores de várias secretarias pela necessidade de ter um espaço em que fosse possível retirar e armazenar leite durante o horário de trabalho, o que deve ser feito em condições sanitárias adequadas. A sala se tornou uma realidade. As poltronas de amamentação foram produzidas por apenados do Complexo Penitenciário de Canoas, e os objetos decorativos foram confeccionados por jovens que cumprem medidas socioeducativas na Fundação de Atendimento Socioeducativo (Fase), aproveitando outros projetos, de forma colaborativa (Estado do Rio Grande do Sul, 2021).

A respeito do tema, no Rio Grande do Sul, foi sancionada a Lei nº 15.804, de 3 de março de 2022, que “Dispõe sobre a instalação de salas de apoio à amamentação em órgãos públicos do Estado do Rio Grande do Sul”. (Estado do Rio Grande do Sul, 2022). Legislações como essa são um avanço no tema do reconhecimento das necessidades das lactantes e reconhece o dever do Poder Público de incentivar não só por meio de políticas públicas voltadas às mulheres, mas também com ações concretas no âmbito interno, humanização as relações. Trata-se, portanto, de um novo pacto de reconhecimento dos desafios da experiência de gestantes e lactantes, um passo que dá vida aos direitos fundamentais das envolvidas e de seus filhos.

---

desejam extrair leite no local de trabalho, e que pretendem seguir a recomendação de aleitamento incentivada pela OMS, o que em nada atenta contra os direitos dos homens, portanto.

Registre-se que em algumas legislações há a previsão de auxílio-creche, uma conquista para pais e mães, prestada pelo Estado aos servidores. Contudo, o auxílio não resolve tudo. É muito importante o acolhimento, a consideração das necessidades das gestantes e lactantes e legitimação dos desafios desse período momentâneo das suas vidas<sup>160</sup>.

### 5.3 A NECESSÁRIA ATITUDE MEDIADORA A SER INCENTIVADA PELA CULTURA DE MEDIAÇÃO

A postura mediadora desempenha um papel crucial ao abraçar a escuta ativa e o engajamento como uma nova postura por parte de autoridades e gestores na condução das atividades administrativas. É fundamental ressaltar que lidar com os conflitos e desafios da vida está intrinsecamente ligado mais às atitudes do que as habilidades técnicas. Deve-se insistir no fato de que enfrentar os conflitos e desafios da existência tem a ver mais com atitudes do que com técnicas.

Isso significa dizer que tratar os conflitos internos da Administração não se limita ao conhecimento técnico, mas também envolve a habilidade de comunicar de forma eficaz, de escutar ativamente e criar espaços para a construção de soluções potenciais. A Administração Pública é guiada por princípios éticos e constitucionais. Administradores públicos devem manter a integridade e a coerência com os valores institucionais ao resolver disputas. Todas essas habilidades exigem a capacidade de se relacionar com os outros de maneira construtiva, ética e empática.

Nas palavras de Sabadell e Paiva, “a empatia é um elemento importante no processo de mediação porque, ao compreender as “razões” do outro, o sujeito consegue, de forma mais clara, se perceber dentro do conflito e perceber as consequências deste para o outro e para si” (Sabadell; Paiva, 2019, p. 6).

Nesse caminho, a construção de uma interação não violenta é um processo social dinâmico, de construção que implica “investimento, materiais, desenhos

---

<sup>160</sup> Reconhece-se que as mulheres têm escolha quanto à experiência da maternidade e da lactação. Há mulheres que não desejam amamentar, que não podem amamentar ou que não conseguiram amamentar. A maternidade aqui não é entendida como degrau para o reconhecimento de um ser especial, com direitos e privilégios quando comparada com mulheres que não têm filhos. Conforme lembra Vera Iaconelli, “a experiência de gestar, parir e aleitar não deve ser confundida com qualquer garantia ou com uma determinada qualidade de cuidado” (2023, p. 26).

arquitetônicos, coordenação de trabalho, colocação dos materiais e trabalho de acabamento, além de manutenção contínua” (Torremorell, 2008, p. 76).

A cultura de mediação aplicada internamente no Poder Público promove uma atitude mediadora, que procura desobstruir os canais de comunicação entre Administração Pública e seus agentes, para fomentar o diálogo, de modo que por meio desta experiência, possa observar ganhos no trato com o cidadão, acolhendo legítimos interesses, reconhecendo direitos, dando vida à direitos humanos fundamentais.

Nas palavras de Torremorell:

A necessidade de liderar os próprios processos vitais alcançando cotas de protagonismo e responsabilidade em todas as esferas da própria existência atribui a mediação papel insubstituível: o de estruturar uma via primária de aprendizagem para a autodeterminação (2008, p. 81).

Portanto, a ênfase na atitude mediadora, como descrita, desempenha um papel fundamental na transformação das dinâmicas de conflito e tensão na Administração Pública. A promoção da confiança mútua e a busca por soluções colaborativas e não adversariais são elementos essenciais para a construção de sociedades e instituições mais confiáveis. Além disso, o reconhecimento do valor do outro e o empoderamento mútuo são princípios intrínsecos à mediação que transcende a simples busca por ganhos materiais.

Assim, ao aplicarmos essa abordagem na Administração Pública, podemos aspirar a um ambiente mais inclusivo, transparente e orientado para o bem comum, onde os valores humanos e o respeito mútuo não apenas prosperam, mas também são reconhecidos como fundamentais para o sucesso da gestão pública.

### **5.3.1 Repensando as relações internas do Poder Público: contribuições da cultura de mediação**

Para a revisão das relações e das comunicações presenciais a formação das pessoas é de importância vital (Torremorell, p. 79). Todavia, antes da formação é preciso entender as dinâmicas das relações internas, que envolvem autoridades/cidadão e agentes públicos. Nesse caminho, a escuta de todos os envolvidos é essencial. Uma primeira abordagem, portanto, poderia contar com a

realização de uma avaliação do ambiente organizacional<sup>161</sup>, para saber o nível de satisfação das pessoas naquele local. Isso pode ser feito por meio de pesquisas, entrevistas e análise e estudo das políticas e práticas existentes.

O exame detalhado sobre a reconfiguração das relações internas do Poder Público, à luz das contribuições da cultura de mediação, destaca a necessidade de repensar e reformular as dinâmicas organizacionais. A implementação da mediação emerge como uma proposta fundamental para promover o diálogo no tratamento dos conflitos não apenas entre os servidores, mas também entre os diversos órgãos e entidades. Essa abordagem estimula a comunicação aberta, o diálogo construtivo e a busca por soluções potenciais.

Ao adotar a cultura de mediação, o Poder Público pode ampliar sua capacidade de atuação, proporcionando um ambiente de trabalho mais harmônico, transparente e participativo. Além disso, essa abordagem contribui para a construção de uma governança mais eficiente e responsiva, ao favorecer a resolução ágil e adequada de disputas, minimizando os impactos negativos que os conflitos internos podem gerar no funcionamento administrativo.

A mediação, ao se integrar à cultura organizacional do Poder Público, não apenas busca soluções imediatas para os desentendimentos, mas também fomenta uma cultura de respeito, cooperação e entendimento mútuo. Essa mudança de paradigma não somente melhora o clima organizacional, mas também fortalece a legitimidade e a eficiência das atividades desempenhadas pelo Estado, refletindo diretamente na prestação de serviços públicos mais eficazes e na promoção de uma gestão pública mais eficiente e mais humanizada.

### **5.3.2 O Desafio da discriminação inconsciente na perspectiva de gênero**

---

<sup>161</sup> A respeito do tema, menciona-se a iniciativa do Fórum Permanente de Equidade e Diversidade (FPED), vinculado ao Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estado e do Distrito Federal (Conpeg), que iniciou em 01/08/2023 o primeiro diagnóstico de diversidade nas PGE's de todo o Brasil, incluindo a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF). A pesquisa se estendeu durante todo mês de agosto, encerrando-se no dia 31. Todos os colaboradores desses órgãos receberam, em seus e-mails corporativos, um comunicado oficial com as informações necessárias para que participem de forma indistinta. Através de um formulário online, de forma totalmente anônima, cada pessoa respondeu perguntas sobre temas relacionados a gênero, parentalidade, autodeclaração étnico-racial e questões de orientação sexual. A intenção do diagnóstico é ter e divulgar dados que permitam às procuradorias realizarem estratégias para promoção da inclusão e pluralidade, promovendo mais transparência e diálogo com a sociedade a respeito da composição de seus quadros. Registre-se que as conclusões ainda não foram divulgadas (Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2023).

A criação de um ambiente corporativo, neste caso, no serviço público, que leve em consideração a questão de gênero, ainda que necessária, é insuficiente. Isto porque, para além da criação de regras e o atendimento a protocolos, questões como machismo, racismo e outras do gênero são estruturais em nossa sociedade. Assim, ainda que haja uma busca decidida pela não discriminação, pode haver posturas inadequadas dos agentes públicos responsáveis pela decisão e implementação das políticas de não discriminação e acolhimento, como o caso de gestantes e lactantes, desenvolvido neste trabalho.

Por vezes, como explica Adilson Moreira, está-se diante de uma “discriminação inconsciente”, que seria parte de uma “segunda geração” das teorias da discriminação, que enfrentam o problema da intencionalidade:

“A discriminação inconsciente designa aqueles atos que afetam o julgamento do agente sobre membros de outros grupos, sendo que ele não é ciente das motivações de seu comportamento. Ela pode ser classificada como inclinações pessoais que determinam a preferência ou a rejeição a membros de determinados grupos, sem que essa preferência seja acompanhada de um julgamento consciente sobre eles” (Moreira, 2017, p. 122).

Nesses termos, certos engendramentos da exclusão social sobrevivem a prescrição da proibição da discriminação no ordenamento jurídico. Ainda que se elimine casos de discriminação direta pelo Direito, a dinâmica do poder permite a preservação de formas ocultas de exclusão, mesmo que o objetivo declarado seja buscar a igualdade. O problema da verificação de intencionalidade na luta contra a discriminação é que esta fica relegada ao campo da exceção, quando na verdade o sistema jurídico continua intrinsecamente sectário, como se as relações sociais fossem efetivamente isonômicas e a ação discriminatória fosse sempre deliberada e, portanto, claramente passível de punição (Moreira, 2017, p. 121).

A pessoa não consegue analisar objetivamente o comportamento de pessoas de grupos vulneráveis, como as mulheres, porque faz comparações de cunho negativo sobre esses grupos com relação aos grupos dominantes, o que determina uma categorização prévia das pessoas, com prejuízo aos subalternos. Mesmo tentando ser objetivo em sua avaliação da competência do outro, pré-conceitos falsos acerca de determinadas categorias de pessoas podem gerar decisões fruto de uma ação inconsciente guiada por percepções errôneas (Moreira, 2017, p. 121-122).

No serviço público, gestantes e lactantes podem se deparar com a discriminação inconsciente com a reprodução de estereótipos sexuais que afetam não

apenas a si, mas ao status coletivo das mulheres, o que reforça a aparência de controle dos que dominam aquele feixe de relações e por viés de confirmação afirma uma suposta superioridade competitiva dos homens.

Este alerta não serve para invalidar a realização de propostas efetivas para modificar o quadro de desigualdades dentro da Administração Pública. Ao contrário, serve justamente para se levar a sério a implementação de medidas que superem a discriminação e o tratamento degradante às mulheres. Tais ações devem estar sob constante controle e atualização, e o eventual descumprimento deve ser enfrentado. Neste sentido, a cultura de mediação aqui desenvolvida auxilia a construção de um diálogo permanente e a criação de um ambiente que supere a simples busca de um responsável por uma ação ilícita pontual e a sua eventual responsabilização jurídica. Todo o órgão e seus agentes devem estar imbuídos de um sentimento de necessidade de transformação das práticas discriminatórias até então realizadas e, assim, buscar a construção de políticas eficazes. Neste sentido é que o próximo capítulo busca dar aportes concretos aos gestores públicos.

## **6 CONTRIBUIÇÕES DA CULTURA DA MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA APOIO ÀS GESTANTES E LACTANTES AGENTES PÚBLICAS NO LOCAL DE TRABALHO**

No presente capítulo será abordado como a cultura de mediação pode contribuir para tornar humanizada a experiência de gestação e lactação no local de trabalho das agentes públicas, promovendo a criação de ambientes de escuta e acolhimento, que dá vida a direitos fundamentais. Nesse caminho, será demonstrado a importância da capacitação dos agentes públicos de todos os escalões, sensibilizando-os quanto aos desafios da experiência da gestação e da lactação. Ao final, são propostos os elementos necessários a um protocolo, com situações exemplificativas, para acolhimento dessas demandas, entendidas como necessidades humanas, com vistas a orientar a conduta e a participação das envolvidas na tomada de decisão de gestores e autoridades, na perspectiva e ética do cuidado, transformando as dinâmicas internas da Administração Pública e qualificando o Estado para a revisão das relações externas a ser refletiva no trato com o cidadão, especialmente com as mulheres.

## 6.1 PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO PARA SENSIBILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS NA PROMOÇÃO DA CULTURA DE MEDIAÇÃO E APOIO ÀS GESTANTES E LACTANTES

Na medida em que as relações são revisadas e adaptadas para se atualizar com perspectivas outras que fazem a Administração evoluir, surge a necessidade de formação das pessoas, para que seja possível integrar na cultura organizacional<sup>162</sup> as mudanças que se pretende implementar. Trata-se de uma condição para garantir o sucesso e eficácia das novas dinâmicas que passam a ser incorporadas na atividade administrativa. Para sensibilizar os agentes públicos e autoridades de poder, é preciso demonstrar os desafios de ser gestante e os benefícios e obstáculos para a efetividade da amamentação.

Segundo a Sociedade Brasileira de Pediatria, o leite materno é reconhecidamente o melhor alimento para o início da vida. Há uma recomendação da Organização Mundial da Saúde<sup>163</sup>, do Fundo das Nações Unidas para a Infância

---

<sup>162</sup> Trata-se de tema bastante complexo. Para tanto, veja-se, por exemplo, o diagnóstico de Pires e Macêdo: “O desenho organizacional público, na realidade brasileira, normalmente é com formas bastante complexas e níveis hierárquicos múltiplos. Essa estrutura demonstra um paternalismo que gera um alto controle de movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões dentro da lógica dos interesses políticos dominantes. Outra característica marcante é que são estruturas altamente estáveis, que resistem de forma generalizada a mudanças de procedimentos e implantação de novas tecnologias. A cultura da interferência política e administrativa vigente pode ser caracterizada como predominantemente regida por um governo de poucas pessoas e patrimonialista e, também, burocrática e corporativa. É esta cultura que orienta a prática de gestão das organizações públicas. Foi possível levantar traços específicos que a caracterizam, devendo ser salientados: o burocratismo, a interferência política externa à organização, o autoritarismo centralizado, o paternalismo, a aversão ao empreendedorismo, e a descontinuidade da gestão, que leva ao reformismo projetos de curto prazo com conflitos de objetivos e gestão nem sempre profissionalizada. A cultura de organizações públicas leva essas mesmas organizações a burocracias públicas tradicionais que além de terem se tornado complexas, com características centralizadoras e estruturas rígidas, não têm sido orientadas para o atendimento das necessidades dos cidadãos, ou para a eficácia e efetividade. Para tanto, difundem-se no setor público inovações consideradas exitosas no setor empresarial, sem que se considerem objetivos e valores predominantes na administração pública” (2006, p. 100). Em sentido semelhante, Siqueira: “As imagens e valores predominantes na sociedade sobre as organizações públicas e sobre o funcionário público parecem ser marcados por uma “perene convivência de contrários”, ou, nas palavras de Roberto Da Matta, pela “duplicidade atravessadora do sistema simbólico da cultura brasileira” (Da Matta, 1983). Esta ambigüidade tem raízes na própria história brasileira, identificada em múltiplas situações: casa-grande/senzala, autoritarismo/descentralização, autonomia/ controle, tecno-burocratismo/clientelismo, orgulho/desmotivação, corrupção/solidariedade, formalização/formalismo, desenvolvimento/subdesenvolvimento. A dicotomização refletiria ainda, segundo Da Matta (1985), as duas éticas componentes da cultura brasileira: a ética burocrática e a ética pessoal, condicionando as representações sociais da administração pública brasileira” (1996, p. 125).

<sup>163</sup> Há uma nova recomendação da OMS que incentiva a continuidade da amamentação após dois anos de idade. Por exemplo: “Durante o segundo ano de vida, o leite materno continua fornecendo proteção imunológica para a criança por meio de sua grande variedade de substâncias não nutritivas, como imunoglobulinas, hormônios, proteínas, oligossacarídeos do leite humano, glóbulos brancos,

(UNICEF) e do Ministério da Saúde do Brasil no sentido de incentivar a amamentação<sup>164</sup> exclusiva nos primeiros 6 meses de vida e complementar até 2 anos de idade ou mais (Sociedade Brasileira de Pediatria, 2023).

A promoção do aleitamento materno é vista pela Sociedade Brasileira de Pediatria como uma ação prioritária para a melhoria da saúde e da qualidade de vida das crianças, com comprovada redução da morbimortalidade infantil, além dos benefícios para a saúde da mulher<sup>165</sup> (Sociedade Brasileira de Pediatria, 2023).

Em estudo encomendado pelo Ministério da Saúde sobre aleitamento materno em crianças brasileiras menores de 2 anos de idade, o Estudo Nacional de Alimentação e Nutrição infantil (ENANE-2019)<sup>166</sup>, mostrou que as taxas de

---

peptídeos antimicrobianos, citocinas, quimiocinas, micro RNAs e bactérias comensais" (WHO, 2023, p. 12, tradução livre).

<sup>164</sup> Lembra Vera Iaconelli que "a amamentação e a puericultura se tornaram uma frente relevante para erradicação da mortalidade infantil, pontos de ancoragem importantes para a persuasão do discurso maternalista" (2023, p. 72).

<sup>165</sup> Mencione-se aqui, a possibilidade de amamentar duas crianças ao mesmo tempo. Por exemplo, quando uma criança está sendo amamentada e mãe engravida novamente. Não havendo contra-indicação, segundo a SBP: "A amamentação em tandem pode aliviar o ingurgitamento mamário, comum nos primeiros dias após o parto. Por causa do aumento da demanda, a produção de leite materno será mais abundante, o que poderá ser especialmente útil se o recém-nascido apresentar alguma dificuldade para mamar" (2023).

<sup>166</sup> Resultados do estudo: "A amostra foi composta por 14.558 crianças residentes em 12.524 domicílios. No Brasil, 96,2% das crianças menores de dois anos foram alguma vez amamentadas e 62,4% foram amamentadas ainda na primeira hora de vida. A prevalência de AME em menores de 6 meses foi de 45,8% no Brasil, com maior prevalência na região Sul (54,3%), seguida das regiões Sudeste (49,1%), Centro-Oeste (46,5%), Norte (40,3%) e Nordeste (39,0%), sem diferenças estatisticamente significativas entre as regiões. A prevalência de aleitamento materno continuado no primeiro ano de vida (entre crianças de 12 a 23 meses) no Brasil foi de 43,6%, sendo mais prevalente na região Nordeste (51,8%), seguida das regiões Norte (49,1%), Centro-Oeste (43,9%), Sudeste (38%) e Sul (37,8%). A duração mediana do AME foi de 3,0 meses e a do aleitamento materno foi de 15,9 meses. A prevalência de aleitamento materno cruzado entre menores de dois anos foi de 21,1% no Brasil, sendo maior na região Norte (34,8%), seguida das regiões Sudeste (21,3%), Nordeste (20,3%), Centro-Oeste (18,7%) e Sul (12,5%). No Brasil, 4,8% das mães de crianças com menos de dois anos de idade doaram seu leite para bancos de leite humano (BLH) e 3,6% das crianças nessa faixa etária receberam leite humano ordenhado pasteurizado de BLH. O uso de mamadeiras ou chupinhas observado entre as crianças com menos de dois anos de vida foi de 52,1% no Brasil, sendo maior nas regiões Nordeste (55,8%) e Sul (54,8%) e menor na região Centro-Oeste (47,4%). A prevalência do uso de chupeta entre crianças com menos de dois anos no Brasil foi de 43,9%, sendo maior nas regiões Sul (49%), Sudeste (46,9%) e Nordeste (42,7%), e menor nas regiões Centro-Oeste (37,2%) e Norte (34,6%). Conclusões: Quase a totalidade das crianças brasileiras foi amamentada alguma vez e metade delas mamou por pelo menos 15,9 meses. Contudo, as prevalências de AME e de aleitamento materno continuado no primeiro ano de vida, embora expressivas, ainda estão aquém do preconizado pela OMS, e uma grande proporção das crianças usava chupeta ou recebia alimentos por mamadeiras, o que pode prejudicar a continuidade do aleitamento materno. A prática do aleitamento materno cruzado, apesar de ser contra-indicada pelo Ministério da Saúde, apresentou frequência relativamente elevada, e a doação de leite humano para BLH foi baixa no Brasil. Evidencia-se, assim, a necessidade do fortalecimento de ações, políticas e programas de promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno" (2021, Resumo Executivo).

aleitamento materno vêm crescendo no Brasil<sup>167</sup>. Na mesma quadra, enfatize-se a importância do envolvimento dos/as parceiros/as e da comunidade no apoio à mãe e ao bebê, reconhecendo que a responsabilidade de nutrir a pessoa recém-chegada não deve recair exclusivamente sobre a mulher.

Há que se reconhecer também que a maternidade e a parentalidade são experiências diversas, e a amamentação não deve ser considerada a única forma válida de cuidar de um bebê. Contribuir para a diversidade de famílias e escolhas parentais, respeitando o direito de cada mãe de fazer escolhas que se alinhem com suas circunstâncias e valores pessoais é uma forma de promover uma compreensão mais ampla do papel da maternidade na sociedade contemporânea.<sup>168</sup>

No que diz respeito ao incentivo ao aleitamento, a Sociedade Brasileira de Pediatria aponta que o pré-natal, desde a primeira consulta, é uma boa oportunidade para informar sobre sua importância. No pós-parto imediato/puerpério e seguimento da díade mãe/bebê, essa informação pode incentivar e contribuir para a resolução de intercorrências e/ou complicações sem instituir o desmame (Sociedade Brasileira de Pediatria, 2023).

Todas essas recomendações são incentivadas às mães. Contudo, não há como incorporá-las compulsoriamente, pois a mulher precisa ser apoiada. A amamentação constitui uma das dimensões fundamentais do cuidado à saúde da mulher e da proteção da criança, exigindo uma cooperação entre família e Estado. Considerando a diversidade das estruturas familiares, é crucial uma abordagem abrangente para garantir sua inclusão social nas dinâmicas sociais, seja por meio de apoio solidário ou através de legislações e políticas públicas (Lima; Leão; Alcântara, 2004, p. 68).

No que diz respeito à Administração Pública, nenhuma mudança pode ser promovida sem transformação sobre o novo modo de relacionar que se pretende adotar para orientar as práticas do Poder Público, sob pena de ter-se pontualmente uma ou outra ação, sem que isso se torne parte de uma nova cultura. E não se faz

---

<sup>167</sup> Contudo, há que respeitar a autonomia e os direitos das mulheres de tomar uma decisão pessoal e informada a respeito do tema amamentação.

<sup>168</sup> Reconhece-se que há mulheres que não desejam amamentar e/ou passaram por eventos traumáticos com o aleitamento materno. Assim, não amamentar não pode ser considerado um demérito. Vera Iaconelli destaca que “gestações mantidas à revelia do desejo de gestantes, medicalização do parto e amamentação compulsória são violências legitimadas e corriqueiras, que se baseiam na presunção de que a mãe/mulher deve estar à disposição do filho, assim como da sociedade (2023, p. 105).

essa mudança se furtando de um processo dialógico, sem comunicação, ou apenas por comunicados, mas por meio de um esforço educativo (Freire, 2005, p. 154).

A capacitação deixa mais claro o modo de relacionar que se pretende incentivar, destaca sua importância e cria atividades que orientem as mudanças que se pretende implementar, que sempre está em permanente transformação e que não se estratifica em burocracia (Freire, 2005, p. 155). É o como fazer, levando em considerações também o regime jurídico a que está submetido o Poder Público, dando segurança às autoridades, gestores e às pessoas que serão destinatárias dessa prática. No mesmo sentido, a sensibilização serve para engajar as pessoas diante de uma nova prática, para evitar comportamentos retrógrados.

Em síntese, o Programa de Capacitação para sensibilização de agentes públicos na promoção da cultura da mediação, no que toca à experiência das mulheres gestantes e lactantes, precisa contar com perspectiva de gênero para orientar o tratamento humanizado e sensível dos modos de conviver com as mulheres durante a experiência da gestação e da lactação, reconhecendo suas necessidades a partir da experiência da maternidade.

### **6.1.1 Promovendo a mediação como cultura visando a capacitação de liderança para a revisão das relações entre Administração Pública e agentes públicos**

Vários são os fatores de hostilidade que permeiam as relações a que estão submetidas as mulheres em seu ambiente de desempenho de atividades profissionais, muitos deles velados, tais como misoginia, racismo, capacitismo, etarismo, LGBTfobia, entre outras<sup>169</sup>. Na Administração Pública não é diferente. Na situação específica da gravidez e da lactação, tais situações de discriminação podem se agravar, por envolver mudanças típicas da condição de gestar e envolver intercorrências, que impactam no trabalho da envolvida e de outras pessoas não envolvidas na experiência. Pretende-se, por meio da cultura da mediação, criar

---

<sup>169</sup> Como já mencionado, adota-se para fins desta tese a noção da perspectiva de gênero que considera a interseccionalidade, por levar em conta a interação com outras categorias sociais, como raça, classe, orientação sexual, idade, entre outras.

espaços de escuta e acolhimento, que assegurem que as mulheres não sofrerem preconceitos e estereótipos<sup>170</sup> em razão da condição de gestantes e lactantes.

A opção da pesquisa se dá pela escolha de pessoas gestantes e lactantes, que enfrentam desafios diferentes em cada momento da experiência, que é singular.

Embora existam suposições e dados sobre as questões advindas do campo perinatal, Vera Iaconelli adverte sobre a necessidade de evitar impor qualquer suposição prévia sobre como a pessoa está lidando com a experiência do gestar. Segundo a autora é importante reconhecer a complexidade dos desafios os quais as gestantes estão enfrentando, sendo necessário, portanto, sustentar uma escuta aberta à singularidade (2023, p. 117). Nas palavras de Iaconelli:

A condição da escuta aqui é assumir que gestantes/parturientes/puérperas/os nada sabemos a priori, embora tenhamos um repertório sobre as questões que concernem ao campo perinatal. Isso permite escutar com o mínimo de suposições e o máximo de abertura, sem a pretensão de escuta ideal (2023, p. 117).

Em outra passagem, assevera a autora que: “Não existe “a/o gestante ou “a/o parturiente, o que significa dizer que, embora seja possível descrever os eventos a que estão sujeitos, as respostas e os feitos desses eventos são singulares” (2023, p. 62).

Considerado o trabalho e o retorno a ele, é preciso pensar que podem fazer eclodirem situações de tensão e que prejudiquem o vínculo dessas relações com o Poder Público (segundo ações e comportamentos imputados<sup>171</sup> ao Estado, mas

---

<sup>170</sup> Os estereótipos de gênero são “considerados por muitas feministas como universalmente existentes e presentes em todas as culturas, profundamente inculcados nos (in)conscientes de cada indivíduo”. (Lois; Militão; Silva, 2018, p. 27). Nas palavras de Lois; Militão; Silva, “esses estereótipos naturalizam comportamentos e valores que perpetram posições assimétricas de poder entre os gêneros, gerando preconceitos, estigmas e definições de masculino e feminino, o que incluiria um dom natural feminino para a maternidade” (2018, p. 27). Como estereótipos típicos da condição de gestante e lactante, costuma-se afirmar que a mulher fica frágil, instável emocionalmente, como se não fosse capaz de lidar com suas emoções. Já a mãe lactante, por vezes, é vista como pessoa superior à que não amamenta etc. Segundo a Fiocruz: “Os estudos mostram que mais da metade das mulheres que tem algum tipo de transtorno mental não procuram os serviços de saúde por causa: do estigma, da crença estereotipada sobre a depressão perinatal, da imagem ruim de uma mãe com transtorno mental (comumente associado a uma mãe má), falta de conhecimento do que é depressão, falta de tato do próprio serviço de saúde e medo de perder o bebê por ser considerada incapaz de cuidar dele. Algumas vezes essas mulheres não aceitam ser referenciadas para especialistas, o que dificulta ainda mais seu tratamento” (Fundação Oswaldo Cruz; Instituto Fernandes Figueira, 2020). Vera Iaconelli explica como as mulheres foram definidas como frágeis, infantis e irracionais, o que colaborou para justificar a manutenção de diferença de tratamento e manutenção de sua tutela pelos homens (2023, p. 40).

<sup>171</sup> “É verdade que, na esteira da doutrina de Otto Gierke, a relação entre o órgão e a pessoa funda-se no princípio da imputação volitiva. Significa que a manifestação emanada de um órgão (e materializada pelo respectivo agente público) é atribuída externamente à pessoa jurídica a cuja estrutura organizacional pertença. E isso porque cada vez que um órgão externa a vontade é a própria

praticados por seus agentes), como falta de acolhimento e espaço de escuta, desprezo pela condição transitória vivenciada pelas mulheres, ilustrada, por exemplo, com uma troca de setor de forma impositiva sem escuta e participação da envolvida na decisão.

Para fins deste trabalho, a pesquisa será limitada às hipóteses exemplificativas de situações de tensionamento que envolvam gestantes e lactantes em seu ambiente de desempenho de atividades laborais no setor público, especialmente às servidoras estatutárias<sup>172</sup>. Pretende-se demonstrar que se bem conduzidas as situações de tensionamento com essas pessoas, pode-se ter uma redução de afastamentos e aumento da qualidade da experiência, evitando-se prejuízos ao bom andamento do serviço público.

Passa-se a expor a proposta de mediação como cultura a ser promovida nas relações em que o Estado e essas pessoas estão implicadas, ou seja, na relação entre superiores e pessoas subordinadas, para que possam trabalhar em conjunto para tornar humanizada a experiência da gestação e da lactação a ser viabilizada pela atitude mediadora.

A atitude mediadora é aqui entendida como uma competência<sup>173</sup> de liderança<sup>174</sup>, que cumpre as funções de escuta e implicação necessárias para a consideração das necessidades das gestantes e lactantes que exercem função pública na Administração Pública.

Enfrentar os conflitos e as situações de tensionamento tem a ver com atitudes mais do que com técnicas (Torremorell, 2008, p. 46). Portanto, trabalhar na perspectiva da cultura da mediação, envolve comportamentos diversos da confrontação e hostilidade incentivada pela cultura do litígio e da não escuta e não acolhimento. A mudança que se objetiva é um processo complexo, de construção, que perpassa pela necessidade de capacitação.

---

pessoa que, sob um ângulo jurídico, a manifesta de modo à que possa produzir efeitos jurídicos. Ora, na medida em que o órgão público não é pessoa (mas apenas integra a pessoa), temos que chegar à conclusão de que não pode ser parte no processo, pois que lhe falta o pressuposto processual, exigível e inarredável, relativo à capacidade de ser parte. E quem deverá ter essa capacidade? Exatamente a pessoa jurídica de direito público a cuja estrutura pertencer o órgão público" (Carvalho Filho, 2002, p. 165).

<sup>172</sup> Esta proposta pode considerar a inclusão de terceirizadas e estagiárias, por exemplo. Contudo, para fins desta tese, o recorte foi dado às servidoras públicas para uma abordagem mais especializada.

<sup>173</sup> Não no sentido de competências buscadas pelo mercado, mas no sentido de buscar a transformação pelo diálogo, um encontro no mundo para transformá-lo, como menciona Paulo Freire (2005, p. 147)

<sup>174</sup> O sentido que se emprega aqui é, intercambiando com Paulo Freire, uma liderança que se autentica pelo diálogo e não pelo dirigismo (2005, p. 147).

Por meio da atitude mediadora, procura-se desobstruir os canais de comunicação entre Administração Pública e agentes públicos para fomentar o diálogo, de modo que os envolvidos possam resolver seus conflitos e situações de insatisfação diretamente com a Administração Pública. Esta última passa a adotar escuta e acolhimento como comportamentos legítimos de servidores e autoridades. Nas palavras de Torremorell: “A necessidade de liderar os próprios processos vitais alcançando cotas de protagonismo e responsabilidade em todas as esferas da própria existência atribui a mediação papel insubstituível: o de estruturar uma via primária de aprendizagem para a autodeterminação” (2008, p. 81).

O agente público, no caso das servidoras gestantes e lactantes tantas vezes afetadas pela espiral do conflito e pelas situações de tensionamento, precisam ter voz, por exemplo, para reivindicar, solicitar mudanças, ter uma participação ativa para que a Administração evolua, encontrando eco com outras vozes antes silenciadas<sup>175</sup> que aspiram aos mesmos objetivos.

Abrir espaços para que a transformação social aconteça pressupõe mudanças que promovam novos modos de convivência nas relações de trabalho, um processo de recuperação da sensibilidade perdida, que compreenda as situações transitórias da vida em seu aspecto criativo e transformador, pautado na ética do cuidado, pensada em termos de melhoria de qualidade de vida onde as pessoas envolvidas saiam do silêncio, recuperem sua voz e não sejam prejudicadas em suas experiências legítimas.

A atitude mediadora promove a confiança que leva a situações de convergência e rompe com a lógica adversarial de dominação. Diante das situações de tensionamento de situações normais da vida, as instituições precisam dar voz e vida a quem se relaciona e não, como diz Warat, aumentar o número de silenciados pelas instituições que já deveriam lhe dar voz (2004, p. 124). Essa voz diz respeito à possibilidade de trazer contribuições, soluções, de participar e de levar em conta as próprias experiências.

Tal proposta é democrática, pois propõe um ambiente plural, fraterno e solidário para o contexto da relação interna do Estado com seus agentes. A proposta da cultura de mediação, para além de uma teoria, abre espaço para o novo no âmbito

---

<sup>175</sup> Quando se obstruiu o direito de participação das pessoas como sujeitos da história, significa que elas foram alienadas e se encontram dominadas. Passar de objeto a sujeitos passa pela ação e reflexão para que uma transformação se inicie (Freire, 2005, p.148).

público, desestabilizando crenças equivocadas de que a Administração Pública não pode ter outros protagonistas senão as autoridades e detentores do poder.

Ainda que possam existir limitações causadas pelo regime jurídico o qual o Estado está submetido, não há impedimento de que a cultura da mediação seja colocada a serviço da solução para os desafios e tensionamentos latentes e emergentes no âmbito da Administração Pública, para que traga propostas de ampliação de bem-estar, que promova ganhos qualitativos a quem presta o serviço público, ainda mais quanto traz ganhos para a prestação do serviço em si.

Como vimos, a suposta mudança de cultura incentivada por lei para tratamentos dos conflitos parece insuficiente para instituir uma cultura de mediação aplicada nas dinâmicas das relações em que o Estado se envolve internamente. Essa cultura, contudo, precisa, antes, estar respaldada por um consistente arcabouço teórico que proporcione verdadeira abertura para transformações e não para ações isoladas que contem com a boa vontade de um ou outro gestor ou autoridade.

Não é adequado o Estado se esquivar de acolher as demandas trazidas por seus servidores, utilizando como escusa os meandros da burocracia. Antes de mudar a cultura externa como se pretendeu demonstrar no segundo capítulo, a partir do uso da técnica da mediação para resolver conflitos, há que se olhar internamente para o que pode ser modificado e aprimorado, tal qual um provérbio chinês, que assinala: “antes de iniciares a tarefa de mudar o mundo, dá três voltas na tua própria casa”.

Warat enfatiza especialmente a importância da participação ativa das pessoas. Para ele, “ser cidadão é ter voz, poder opinar e poder decidir por si mesmo” (2004, p. 111). Ou seja, ser cidadão é mais do que apenas existir, sugere o autor que este cidadão de fato participe dos temas que afetem diretamente sua vida e sua comunidade. No entendimento do autor:

Se não participo, não existo como cidadão, porém o mais importante é participar dos relacionamentos com o outro, poder mediar as próprias relações pessoais para poder assim participar em decisões comunitárias, participativas, da coisa pública (Warat, 2004, p. 124).

Ou seja, ser cidadão é mais do que apenas existir, sugere o autor que este cidadão precisa participar dos temas que lhe afetem e à sua comunidade. Contudo, para tanto, é preciso ter as condições de efetiva participação. A habilidade apreendida na esfera privada pode contribuir para sua utilização na esfera pública, preparando o

cidadão para a vida comunitária e as situações de tensão e conflito típicas da convivência democrática com as diferenças.

Aplicada às servidoras gestantes e lactantes há que se pensar em mecanismos que ampliem a sua participação na tomada de decisão que as envolva. Se a servidora não participa é como se não existisse ou como se fosse invisível, assim como os desafios que enfrenta. Silenciá-las pode fazer eclodir diversos conflitos, prejudicar suas experiências legítimas, o andamento do serviço público, reforçar estereótipos. Nas palavras de Warat, isso significaria “a possibilidade de escapar da alienação e procurar as condições de produção e realização da autonomia” (Warat, 2004, p. 111). É a cultura de mediação, portanto, uma visão de mundo diferenciada na abordagem e no tratamento dos conflitos que leva em consideração a complexidade da vida.

### **6.1.2 Mudanças na cultura organizacional interna da Administração Pública pretendidas pelo “programa educação e liderança em transformação de conflitos”**

A mediação, enquanto cultura, pode trazer novos horizontes para a Administração Pública, no sentido de enfraquecimento da hostilidade e da confrontação no trato da Administração Pública com o cidadão e com seus agentes.

Humanizar a forma de tratamento dos conflitos administrativos, além de distensionar o ambiente de convivência e criar espaços para atender demandas antes desatendidas pode trazer mudanças em várias dimensões: pedagógica (ensino de habilidades e competências); política (escuta e participação dos agentes etc.); administrativa (gestão consensual dos conflitos); social (tratamento dos conflitos sem violência, confrontação, opressão e hostilidade).

O curso de capacitação, portanto, é necessário para coordenar e promover no âmbito interno da Administração Pública a sensibilização para o desenvolvimento de capacidades necessárias para a experiência da cultura da mediação nas relações internas da Administração Pública. A desigualdade de poder, que caracteriza essas relações, pode ser um entrave a ser contornado com a criação de mecanismos de escuta que orientem práticas horizontais.

O tempo da cultura do diálogo é outro, não traz resultados imediatos e é possível que haja negativas e resistência. Há se que ter em mente que abordagens

autoritárias que não considerem a escuta ativa são práticas fortemente institucionalizadas, que geram inúmeras situações de tensão que abafadas no dia a dia da Administração, desestimulam a participação democrática, que também envolve o desempenho das atividades administrativas.

Ressalte-se que, há que se levar em conta que os temas da Administração incluem regime jurídico complexo, desafiador, que exige alta demanda por parte de autoridades e servidores, exigindo habilidades de escuta especializada. Sabe-se das dificuldades e das limitações impostas pela lei para proteção do interesse público; contudo, a cultura de mediação pode estar a serviço do Poder Público para evitar uma série de tensões e complicações que, se não bem conduzidas, desaguam no Poder Judiciário. Por isso, defende-se que seja realizado treinamento específico por quem também detenha conhecimento jurídico acerca do Direito Administrativo, sem esquecer o domínio em habilidades para facilitar diálogos.

#### 6.1.2.1 *Dimensão pedagógica*

A dimensão pedagógica desempenha um papel crucial na construção da cidadania e na promoção da capacidade de liderança para o diálogo na Administração Pública. A educação e o aprimoramento contínuo dos agentes públicos, particularmente dos administradores, são vitais não apenas para o funcionamento eficaz dos meios de tratamento dos conflitos, mas também para o desenvolvimento de competências sociais essenciais, tais como a escuta ativa, a colaboração e a comunicação. Como bem afirmado por Warat, a mediação é uma ferramenta que educa para a vida, capacitando os indivíduos a lidar com conflitos de maneira construtiva (2001, p. 39). Esse conhecimento é de grande importância para melhorar a qualidade do serviço público, tornando-o mais atento às necessidades das pessoas.

Nesse caminho, concorda-se com Patrícia Hill Collins e Sirma Bilge sobre a pertinência da contribuição pedagógica de Paulo Freire, “que repousa sobre um engajamento dialógico, uma maneira de analisar o mundo de forma crítica<sup>176</sup> fazendo perguntas difíceis, resolvendo problemas e pensando criticamente” (2021, p. 214).

---

<sup>176</sup> Collins e Bilge advertem que ser crítico não é sinônimo de ser progressista. Nas palavras das autoras, esses termos aparecem em geral combinados, dando a impressão de que sabemos o que significa “crítico” antes de usá-lo. Ser progressista (ou conservador) não significa carregar de uma situação para outra uma caixa de ferramentas cheia de crenças “críticas” predefinidas e aplicá-las mecanicamente. Isso pode levar a uma crítica dogmática que se baseia em ideias de policiamento.

Influenciada pela obra de Freire, Bell Hooks ressalta a importância de uma educação que não perpetue sistemas de dominação e que não promova a mera obediência à autoridade, especialmente quando o ato de pensar criticamente é encarado como uma ameaça a esta. Ela também destaca que a educação não deve depender de professores que se mostrem hostis em relação à ideia de envolver os estudantes na participação ativa no processo de aprendizagem (Hooks, 2013, pp. 13-16).

Segundo Paulo Freire, os lares, as escolas e as universidades operam em grande medida nas estruturas dominadoras, ou seja, orientando sua ação no estilo próprio da estrutura (Freire, 2005, p. 175-176), replicando práticas e valores. O autor destaca a importância fundamental das instituições educacionais como agentes de transformação cultural. Nesse caminho, escolas e as universidades<sup>177</sup> podem criar espaços onde os estudantes não apenas adquirem conhecimento<sup>178</sup>, mas também desenvolvem a capacidade de questionar as estruturas de poder que permeiam a sociedade.

Há de se destacar o papel das escolas e das instituições de ensino superior nesse processo de transformação cultural, adotando-se uma abordagem crítica, inclusiva e emancipatória que desafie as hierarquias e promova a equidade. Dessa forma, essas instituições podem desempenhar um papel crucial na construção de uma sociedade mais justa e igualitária que prepare as pessoas para o ambiente público e não apenas para as relações individuais.

---

Em contrapartida, se essas ações sociais específicas, são, de fato, críticas, não se mede por fórmulas ideológicas abstratas (sejam conservadoras, progressistas, liberais ou radicais), mas pela maneira como as ideias são usadas em contextos históricos e sociais específicos (2021, p. 87).

<sup>177</sup> A este respeito, cite-se o relatório de pesquisa “Percepções sobre as relações de gênero em sala de aula” realizado pelo Comitê de Diversidade Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, publicado em maio de 2021. Ao final, o relatório apresenta recomendações para o corpo docente, o Comitê de Diversidade e a direção da faculdade, com o objetivo de aumentar a participação de alunas e professoras no ambiente acadêmico e melhorar as relações de gênero na faculdade, como: “[...] olhar e conversar com todas as pessoas buscando o mesmo tom de voz e atenção”; “não interromper nem permitir interrupções durante a fala de qualquer pessoa; exercitar permanentemente a observação e a escuta ativa de críticas e sugestões, pode ser interessante ter um canal anônimo, como um pequeno formulário ao final de cada aula, bimestre ou semestre, para que estudantes compartilhem suas percepções”; “repensar os referenciais bibliográficos dos programas de curso, considerando a paridade de gênero entre autoras e autores, e acrescentando autorias negras, de diversas orientações sexuais, de pessoas com deficiência”; “criar espaços de acolhimento psicológico ou emocional, como rodas de conversa e grupos terapêuticos”; “promover possibilidades de reflexão docente acerca das relações de poder na sala de aula e boas práticas para a promoção da equidade de gênero” (Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2021).

<sup>178</sup> Cite-se aqui a famosa frase de Paulo Freire, “[...] ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção” (2005, p. 47).

No ponto, destaca-se a reflexão de Elisama Santos, sobre educação não violenta, quando pondera que a educação tradicional foi focada no conhecimento matemático, na obediência e na supremacia parental sobre as crianças, o que gera um *déficit* de inteligência emocional (2022, p. 15). Nas palavras da autora, “enquanto a obediência pressupõe uma relação de hierarquia e desigualdade, na qual um se coloca em lugar de superioridade, e o outro, de submisso, a cooperação parte do princípio de que somos igualmente dignos” (Santos, 2022, p. 19).

Lembre-se que o emprego da violência, como método educacional é empregado ainda por muitas famílias, criando a equivocada impressão de que os conflitos se resolvem por meio da força, sejam eles sociais ou familiares (Braga, 2021, p. 103). Assim, fica claro, que o papel de educar para a busca de práticas não violentas deve ser incentivada na vida, em todos os ambientes, desde a escola e a família.

No que diz respeito aos juristas, é preciso investir permanentemente:

“[...] na sua capacidade de se comunicar com precisão; desenvolver a cultura do diálogo e o uso de vários meios de solução de conflitos, utilizar corretamente as categorias jurídicas e não jurídicas;” desenvolver a argumentação jurídica com o objetivo de propor soluções e decidir questões no âmbito do direito; desenvolver a capacidade de trabalhar em grupos formados por profissionais do Direito ou de caráter interdisciplinar, aceitar a diversidade e o pluralismo cultural; aplicar corretamente a utilização da doutrina e da lei; aprender conceitos deontológico-profissionais; desenvolver perspectivas transversais sobre direitos humanos entre outros” (Eidt, Goulart, Schneider; Ramos, Apresentação).

Essa abordagem tem o potencial de moldar diretamente a cultura organizacional e as práticas no ambiente de trabalho, promovendo uma postura mais colaborativa e participativa no setor público. Lembre-se que a capacidade de comunicação para a liderança e construção de diálogos construtivos são elementos essenciais nesse processo, como destacado nas atuais diretrizes curriculares dos cursos jurídicos emanadas pelo Ministério da Educação (Nunes; Goulart, 2019).

Para Salm e Ordway, novas perspectivas para a Administração Pública podem ser promovidas por um processo político de educação e liderança para o diálogo, que se desdobrará diretamente na cultura e nas práticas do local de trabalho (2010, p. 442-443).

Investir na formação e no aprimoramento contínuo dos servidores também pode levar a uma Administração Pública mais eficaz, responsiva e comprometida com o bem-estar da sociedade, contribuindo para uma cidadania ativa e informada.

### 6.1.2.2 *Dimensão política*

A dimensão política, quando contextualizada no âmbito da comunicação e interação interna, revela-se como um ponto crucial para a potencialização de ações inovadoras no cenário externo.

O diálogo e a troca de experiências no ambiente interno de uma instituição pública não apenas fomentam a participação ativa dos indivíduos, mas também proporcionam um terreno fértil para a inovação e a renovação das práticas no contexto externo. Sobretudo, a participação das mulheres na construção desse espaço público é essencial, uma vez que sua atuação contribui significativamente para humanizar e promover uma abordagem mais inclusiva e diversificada. Não porque a mulher seja mais “humana” no sentido de cuidado, mas sim para romper com a lógica patriarcal do serviço público.

Outro importante avanço ocorre quando a Administração propicia a escuta dos envolvidos e sua participação ativa na solução das situações de insatisfação que ocorrem no âmbito interno, no contexto das relações de trabalho, fortalecendo-se a noção de autonomia, tanto de quem exerce cargo de poder quanto dos servidores.

Trata-se de promover o empoderamento de todos os envolvidos, na medida em que participam de forma ativa no endereçamento de situações de insatisfação e tensionamento. Pode-se até mesmo falar em aumentar a motivação e comprometimento dos servidores, que se sentem parte da instituição. Outro ganho é no desenvolvimento de um ambiente mais plural, que incentive a cultura de participação e a noção de colaboração. Nos agentes públicos, ao permitir que o servidor tenha voz e traga propostas de soluções que atendam as necessidades de todos, contribui-se para a redução das situações de tensão no ambiente de trabalho.

Trata-se de uma proposta atenta à inovação e às mudanças na sociedade, permitindo que os pares tragam abordagem e ideias disruptivas para o contexto do Poder Público. Nessa mesma quadra, Torremorell explica que a conduta dos protagonistas envolve compromisso com a transformação da situação vivenciada, o que representa um exercício de autodeterminação e liderança, e corresponsabilidade para a construção de novos significados sociais que envolvam a inovação e a equidade (2008, p. 82).

Toda essa cultura interna pode acabar por incentivar também a participação dos cidadãos na tomada da decisão, fazendo com que as pessoas se sintam parte do

Estado e colaborem com a Administração Pública, deixando de ver o Estado como inimigo, ocupado por autoridades preocupadas apenas com a manutenção de privilégios e ganhos individuais.

Oportuna a lição de Moreira Neto (2003), quando pondera que o consenso contribui para a construção de sociedades livres, permite o desenvolvimento das potencialidades individuais e coletivas e fomenta a construção de confiança que conduz à convergência. A confiança exige um nível de refinamento cultural na medida em que as instituições vão criando fatores comportamentais que atuem reduzindo as inibições e ativem o desenvolvimento destas potencialidades (Moreira Neto, 2003, p.132).

Como lembra Torremorell, em pertinente estudo sobre a cultura da mediação e mudança social, a confiança nos protagonistas remove estruturas de poder que estão nas mãos de uma pessoa externa e não implicada ou daquelas que o retém e consideram que não tem que o ceder (2008, p. 82).

Por óbvio, adotar a cultura da mediação apresenta seus desafios: afinal, quanto maior o número de pessoas aptas a participar, mais mecanismos de escuta e de diálogo precisam ser fomentados, capacitando as pessoas para lidarem com os conflitos de forma mais positiva, sem que as pessoas que tragam situações de tensão, desentendimento e conflito sejam vistas de forma estereotipada. Escutar traz ônus a quem adota essa modalidade democrática. O consenso não é para toda e qualquer situação, mas a cultura do diálogo, sim, pode favorecer qualquer ambiente.

Em resumo, a ideia de fortalecer a participação e a escuta dos servidores na resolução de situações de insatisfação tem o potencial de melhorar o desempenho da Administração Pública, promover um ambiente de trabalho mais positivo e aumentar a confiança nas instituições públicas. Explorar os detalhes para sua implementação e considerar diferentes cenários é crucial para garantir que essa abordagem seja exitosa.

#### 6.1.2.3 *Dimensão administrativa*

A dimensão administrativa, quando vista sob a perspectiva da cooperação interna e do reconhecimento das necessidades específicas das mulheres no ambiente de trabalho, revela-se como um espaço propício para o fortalecimento das relações interpessoais e para a promoção de um ambiente mais humano e cooperativo. Nesse

contexto, as mulheres desempenham papéis fundamentais não apenas em suas atribuições profissionais, mas também como agentes de apoio e cuidado mútuo entre colegas e parceiros. A formação de uma rede de apoio interna, onde colegas se unem e se amparam diante dos múltiplos desafios enfrentados, não apenas contribui para a humanização do ambiente de trabalho, mas também protege e preserva a eficiência e a qualidade do serviço público, refletindo em um desempenho mais equitativo e eficaz. Assim, a Administração Pública passa a oferecer internamente alternativas plurais de acesso à justiça, para que os servidores resolvam conflitos relacionados às tensões que podem eclodir das relações de trabalho com o amparo da cultura da mediação.

Essa forma de tratar os conflitos pode trazer uma gama de vantagens, como reduzir a dependência no poder judiciário, trazer mais confiança e satisfação, oferecer a possibilidade de soluções adaptadas às necessidades específicas das partes envolvidas, entre outras. A mudança por obvio será alcançada com investimento em educação e informação. É preciso que os servidores tenham conhecimento dessa disponibilidade da Administração sobre essa nova forma de abordagem.

Segundo Juarez Freitas, “construções consensuais imprimem significativo reforço eficaz aos princípios e contribuem à lógica do novo serviço público, que procura valores compartilhados e interesses comuns por meio de um amplo diálogo e do engajamento de cidadãos” (2017, p. 40).

Além disso, a dimensão administrativa da Administração Pública pode se beneficiar de um enfoque proativo na prevenção de conflitos. Isso pode ser alcançado por meio da implementação de políticas e práticas de gestão de conflitos, incluindo a identificação precoce de potenciais áreas de tensão e a criação de canais de comunicação abertos e transparentes para que os servidores possam expressar suas preocupações e buscar resoluções antes que os conflitos se intensifiquem. Isso não apenas economiza recursos e tempo, mas também contribui para um ambiente de trabalho mais harmonioso e produtivo.

A dimensão administrativa também pode promover a diversidade e a inclusão como um componente integral de suas práticas de resolução de conflitos. Reconhecer e respeitar a multiplicidade de perspectivas, identidades e experiências entre os servidores é essencial para criar um ambiente onde todas as vozes sejam escutadas

e valorizadas<sup>179</sup>. Isso não apenas contribui para a prevenção de conflitos decorrentes de discriminação e desigualdade, mas também fortalece a coesão e a colaboração no local de trabalho. Portanto, a abordagem na dimensão administrativa da Administração Pública abrange educação, informação, prevenção e a promoção de um ambiente inclusivo para atingir efetivamente seus objetivos de resolver conflitos de forma eficiente e humanizada.

#### 6.1.2.4 *Dimensão social*

A dimensão social, quando analisada na ótica da solidariedade e do suporte às mulheres tanto no âmbito interno quanto externo das instituições públicas, destaca-se como um pilar fundamental para a promoção de ambientes mais inclusivos e equitativos. A solidariedade entre os colaboradores, especialmente voltada para o apoio às mulheres em suas demandas pessoais e profissionais, contribui não apenas para um ambiente de trabalho mais acolhedor, mas também fortalece a eficácia e efetividade das políticas internas. Além disso, a promoção da paternidade responsável e a criação de uma rede social de apoio dedicada às mulheres emergem como estratégias essenciais para garantir não só o suporte necessário durante momentos desafiadores, mas também para fomentar uma cultura de inclusão e equidade dentro e fora do ambiente de trabalho público.

Há, ainda, uma mudança social, a projetar-se na esfera externa, com o trato com o cidadão. Na medida em que a consensualidade significa também uma relação de convivência harmônica entre o administrador e servidores sem violência, opressão e hostilidade, está a Administração se preparando e cultivando o modelo de interação favorecido pela cultura da mediação.

Ao adotar uma abordagem mediadora na Administração Pública, o Estado está promovendo a busca por soluções que se baseiam no diálogo, na compreensão mútua e na colaboração. Isso pode contribuir para uma convivência social mais harmoniosa. Nesse caminho, aponta Elisama Santos o papel fundamental de

---

<sup>179</sup> De acordo com o Atlas do Estado Brasileiro do IPEA (2020), no que diz respeito à composição racial e de gênero no serviço público federal, fica claro que é preciso avançar em igualdade. No serviço público federal, onde a remuneração costuma ser mais elevada, mulheres e negros são minoria. Dos 94,3% que declaram sua raça/cor, 50% eram brancos: mulheres (27,3%) e homens (32,7%). Já as mulheres negras (pretas e pardas) eram 15,6%. No que diz respeito à ocupação de cargos de Direção, mulheres e pessoas negras também são minoria.

educarmos as crianças de forma não violenta. Nas palavras da autora, as crianças que hoje educamos desempenharão muitos outros papéis sociais além do de filho: vizinhos, amigos, colegas de trabalho, chefes (2022, p. 25). Muitos deles aspirarão ao serviço público e a ele vão dedicar à vida laboral. Com eles vamos compartilhar as experiências no futuro.

Lembra Rogério Medeiros Garcia Lima que “a convivência humana é social. A vida humana é, essencialmente, uma experiência compartilhada” (2005, p. 6). Na mesma esteira, aponta Carlos Ari Sundfeld que a convivência depende da existência de regras estabelecendo como devem ser a relação entre todos, dependendo a convivência, segundo o autor, da organização. Assevera que “para existirem tais regras, alguma força há de produzi-las; para permanecerem, alguma força deve aplicá-las, com a aceitação dos membros do grupo. A essa força, que faz as regras e exige o seu respeito chama-se poder” (1997, p. 21-22).

A abordagem consensual enfatiza o respeito mútuo. Isso pode criar um ambiente em que administradores e cidadãos se tratam com consideração e dignidade, mesmo quando têm opiniões divergentes. Assim, ao evitar a violência, a opressão e a hostilidade nas interações entre administradores e cidadãos, a Administração está contribuindo para a construção de um ambiente mais seguro e pacífico para a experiência de todos. Essa abordagem pode reduzir confrontos que poderiam surgir de abordagens adversariais que desconsideram canais de escuta.

Quando os servidores percebem que a Administração Pública valoriza a participação ativa e a convivência pacífica o âmbito interno, isso pode aumentar a confiança nas instituições, o que pode levar os envolvidos a se sentirem mais dispostos a colaborar e a se envolver ativamente nas decisões, na criação e implementação de políticas públicas.

Ao permitir que administradores e cidadãos colaborem na busca por soluções, é mais provável que as decisões tomadas sejam sustentáveis e bem fundamentadas, uma vez que consideram uma gama de perspectivas que atendam a direitos fundamentais dos envolvidos e sem que o interesse público seja desatendido.

Implementar uma mudança tão profunda como essa na cultura administrativa, contudo, pode ser bem desafiador. Por isso, importante fornecer treinamento adequado para administradores sobre como facilitar diálogos por meio da cultura da mediação e abordar o impacto das possíveis resistências.

Adverta-se que é crucial reconhecer que nem todos os conflitos podem ser resolvidos de forma consensual, e algumas situações podem exigir medidas mais assertivas, como a abertura de um processo administrativo para apurar a conduta e que pode implicar em medidas gravosas como a demissão do serviço público.

Contudo, no geral, a ideia de promover uma relação de convivência harmônica baseada na cultura da mediação entre administradores e cidadãos é uma abordagem rica para construir uma sociedade mais pacífica, participativa e cooperativa. A implementação bem-sucedida exigirá o constante compromisso com o diálogo, a compreensão e o respeito mútuo.

A cultura de mediação, portanto, pode trazer novos horizontes para o Poder Público, no sentido de contribuir para a construção de uma Administração Pública mais democrática, e se apresenta como um desafio pedagógico, político, administrativo e social à cultura interna brasileira, passando o Estado a incentivar não só que grupos, empresas e cidadãos sejam protagonistas na composição dos seus conflitos, mas também seus próprios servidores.

Agora passa-se a esboçar algumas estratégias para a implementação de um protocolo administrativo interno mínimo, pautado nas noções da cultura de mediação, para tratar situações de possível tensão, estabelecendo possíveis passos para um percurso de aplicação, sem, contudo, criar um livro de receitas prontas.

## 6.2 PROTOCOLO ADMINISTRATIVO INTERNO PARA APOIO À GRÁVIDAS E LACTANTES BASEADO NA CULTURA DE MEDIAÇÃO

Definido que o curso de capacitação seja apto a promover uma revisitação das relações entre Estado e seus agentes e definida a atitude mediadora como uma forma de tratamento das pessoas considerando suas diferenças e promovendo bem-estar na convivência, passa-se a apresentar estratégias para implementação de um protocolo interno para orientar possíveis percursos para as experiências da gravidez e da lactação, de modo a vivenciar a cultura da mediação com base nas noções de alteridade, autonomia e sensibilidade já apresentadas.

Lembrando que o protocolo se submete à vida real, ou seja, um protocolo pode elencar apenas hipóteses exemplificativas (e não taxativas), pois são inúmeras as variáveis que podem ocorrer durante a gestação e a amamentação.

Para elaboração de um protocolo que reconheça as experiências e necessidades de gestantes e lactantes em seus locais de trabalho, podem se consideradas as seguintes propostas:

I) Organização do trabalho: é um tema recorrente quando há uma gestante e lactante na equipe, no último caso, principalmente logo após o retorno ao trabalho. Ao receber a informação de que alguém está gestando ou que ostenta a condição de lactante, surge para a chefia e para o setor de recursos humanos o encargo de organizar o trabalho, como indicar uma pessoa para substituir a gestante em sua licença-maternidade, oferecer materiais de trabalho e opções que facilitem o bem-estar<sup>180</sup>, troca de setor com escuta da gestante, entre outros.

II) Sensibilização e conscientização sobre a condição de gestante e de lactante e as correspondentes necessidades: Assim como há campanhas para ginástica laboral e cuidados com o corpo dos servidores, é preciso ficar atento para as necessidades dos corpos das pessoas que gestam e que amamentam. Para tanto, podem ser criadas campanhas que envolvam as necessidades das gestantes no local de trabalho, iniciativas que destaquem a equidade de gênero e os vínculos parentais. Importante fornecer treinamentos sobre igualdade de gênero, direitos das gestantes e lactantes e outros assuntos transversais, visando conscientizar servidores e gestores sobre a importância de uma abordagem sensível e inclusiva com relação às pessoas que gestam e que amamentam.

III) Acesso à informação sobre direitos das gestantes e lactantes: disponibilizar informações objetivas e acessíveis sobre os direitos e garantias das gestantes no ambiente de trabalho, incluindo licença-maternidade, licença-amamentação, direito a consultas pré-natais e outros cuidados de saúde<sup>181</sup>. Criar materiais informativos como cartilhas, que abordem especificamente tais temas.

IV) Adaptações no ambiente de trabalho: As mudanças no corpo das pessoas que gestam exigem a realização de alguns ajustes necessários nos postos de trabalho

---

<sup>180</sup> Por meio da Portaria Conjunta nº 1, de 14/11/2019, o CNJ normatizou o uso das garagens do órgão, ao dispor sobre “controle de acesso, circulação e permanência de veículos no Conselho Nacional de Justiça”. Além de respeitar a legislação vigente, distribui vagas entre servidores de vários escalões, incluindo as gestantes, sob demanda (art. 4, inciso III) (Conselho Nacional de Justiça, 2019).

<sup>181</sup> Estudos demonstraram que as dificuldades no desempenho ocupacional na percepção de gestantes estão relacionadas, principalmente, às atividades de autocuidado, mobilidade funcional, trabalho e tarefas domésticas (Amorim, 2022, p. 52).

das gestantes, levando em consideração questões como ergonomia e conforto<sup>182</sup>. Oferecer mobiliário adequado, como cadeiras ergonômicas, apoios para os pés e outros itens que promovam conforto físico deve ser indicado.

V) Flexibilidade no horário de trabalho: pode ser oferecida não só para a realização de consultas pré-natais, exames e cuidados de saúde, permitindo que as gestantes cumpram essas obrigações sem constrangimentos, mas também para que lactantes possam extrair leite nos horários necessários e que envolvam possíveis saída e retornos. Possibilitar a adoção de horários flexíveis para acomodar as necessidades das gestantes, como pausas para descanso ou ajustes na carga horária, também podem garantir a eficiência do serviço prestado. Também se enquadra aqui trabalho híbrido ou na modalidade home office<sup>183</sup>.

VI) Apoio psicológico<sup>184</sup>: pode ser outra estratégia utilizada, caso haja essa oferta de profissional no órgão envolvido, ou por envolvimento de outro órgão que o disponha. Estabelecer programas de apoio psicológico para as gestantes, considerando a possibilidade de vivenciarem alterações emocionais e estresse durante a gravidez e o período da amamentação. Promover um ambiente de trabalho inclusivo e acolhedor, sem que as pessoas em tais condições se sintam vulneráveis, tenham medo de represálias ou sofram discriminação quando levarem alguma situação de insatisfação que seja apreciada pela Administração.

---

<sup>182</sup> O útero ganha 6kg até o fim da gestação, há mudanças compensatórias na mecânica da coluna e outras situações que levam ao desconforto em várias regiões do corpo (Gazaneo; Oliveira, 1998, p. 14).

<sup>183</sup> Em pesquisa com juízas, as principais demandas incluem a solicitação de teletrabalho para em casos de alto risco, políticas que apoiem a maternidade tardia, e medidas que auxiliem na conciliação entre trabalho e cuidados familiares, especialmente para aquelas que não possuem redes de apoio ou estruturas para garantir o suporte necessário durante esse período (Pires, 2023, 23-58).

<sup>184</sup> Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente: “Art. 8º É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde. [...] § 4º Incumbe ao poder público proporcionar assistência psicológica à gestante e à mãe, no período pré e pós-natal, inclusive como forma de prevenir ou minorar as consequências do estado puerperal. [...] § 7º A gestante deverá receber orientação sobre aleitamento materno, alimentação complementar saudável e crescimento e desenvolvimento infantil, bem como sobre formas de favorecer a criação de vínculos afetivos e de estimular o desenvolvimento integral da criança” (Brasil, 1990).

VII) Rede de apoio no local de trabalho<sup>185</sup>: pode ser uma alternativa, adicional, caso não haja a oferta de profissional da psicologia<sup>186</sup>, ou simultânea, caso haja. Grupos de apoio voluntário composto por mães, gestantes e lactantes e outras pessoas interessadas em ser rede de apoio<sup>187</sup>, com encontros periódicos – para troca

<sup>185</sup> O Tribunal de Justiça de Santa Catarina possui um programa chamado “Mães do Judiciário”: “Constituído de encontros e apoio virtuais destinados às servidoras e às magistradas mães, acolhimento e carinho extensivo aos filhos e à família, integra o Programa de Qualidade de Vida no PJSC - Você em Foco. Os momentos de integração revelam-se como uma visita carinhosa da instituição às mães, de valorização da dimensão humana, escuta empática e troca de experiências. Para além, promovem o diálogo sobre temas vinculados à maternidade e à carreira, inclusive sobre o trabalho não presencial. Após a formação do vínculo, segue a interação entre mães de diversas unidades do Poder Judiciário de Santa Catarina, por meio de grupo virtual e, também, contato permanente com a equipe facilitadora, que é coordenada pela Diretoria de Gestão de Pessoas, com auxílio da Diretoria de Saúde, da Coordenadoria de Magistrados e de outras unidades. A prática tem como objetivos: Manter constante aproximação da Administração com as servidoras e magistradas mães; Oferecer momentos de integração, diálogo, escuta empática, partilha de experiências e pertencimento, frente vivência da maternidade; Fornecer maior acesso a informações relacionadas à vida funcional e à carreira, inclusive sobre o trabalho não presencial (teletrabalho e home office); Conhecer as dificuldades/anseios das servidoras e magistradas mães; Oportunizar às participantes momentos para que expressem sentimentos, pensamentos e emoções, visando contribuir para o bem-estar próprio e da família; Coletar dados e planejar ações de sensibilização, a fim de promover conscientização dos direitos relativos à maternidade e à primeira infância; Identificar novas demandas que possam nortear projetos futuros do Poder Judiciário de Santa Catarina. Os convites para os encontros, por videoconferência, são encaminhados às servidoras e às magistradas mães com filhos na primeira infância, especialmente àquelas advindas da licença-gestação/adoção, abertos a todas que queiram participar. As turmas são compostas por aproximadamente 8 participantes, de modo a proporcionar o tranquilo diálogo entre elas e com a equipe facilitadora. Após o aceite do convite encaminha-se o link para ingresso na sala, que poderá ser acessada via computador ou smartphone. Os bebês/crianças e a família também são bem-vindos, de modo a não prejudicar a rotina e valorizar a integração. Mensagem da equipe: “*Utilizamos o potencial da comunicação acolhedora, da informação qualificada e da sensibilidade materna para entender e auxiliar as nossas colegas/mães que compõem o valioso capital humano da instituição. É lindo poder conduzir um momento de integração tendo como norte as palavras maternidade, trabalho, valorização e inovação. Cada participante tem colocado o coração nesse propósito, especialmente aquelas mulheres que, no labor e nos seus lares, trabalham pela Justiça e se entregam pela humanidade.*” (Estado de Santa Catarina, 2023, grifo no original). Apesar da excelente organização do programa, cabe tecer uma crítica à linguagem empregada na “mensagem da equipe”, que se vale de estereótipos da maternidade ideal.

<sup>186</sup> “Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), uma em cada cinco mulheres passa por algum problema de saúde mental durante a gravidez ou no ano seguinte ao nascimento do bebê. Os casos mais comuns envolvem ansiedade, depressão, transtorno de estresse pós-traumático, psicose pós-parto, transtorno de pânico e fobias. Em resposta, “no dia 9 de novembro, foi sancionada pelo presidente da República uma lei que obriga as instituições de saúde a oferecer assistência psicológica a mulheres durante a gestação e no pós-parto, após avaliação do profissional de saúde no pré-natal. “A Lei nº 14.721, de 2023, obriga hospitais e estabelecimentos de saúde de gestantes, públicos ou privados, a desenvolverem atividades de conscientização sobre a saúde mental de mulheres grávidas e puérperas”. O texto foi publicado no Diário Oficial da União do dia 9 de novembro e entra em vigor em 180 dias. A norma teve origem no Projeto de Lei da deputada Renata Abreu (Podemos-SP) e foi aprovada no Senado Federal com a mesma redação que veio da Câmara dos Deputados. A lei acrescenta dois parágrafos ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O primeiro prevê que gestantes, parturientes ou puérperas devem ser encaminhadas para atendimento psicológico de acordo com a avaliação médica. O segundo determina aos estabelecimentos de saúde públicos e privados que desenvolvam atividades de conscientização sobre a saúde mental da mulher durante a gravidez e o puerpério” (Empresa brasileira de serviços hospitalares, 2023).

<sup>187</sup> A rede de apoio diversificada contribui para a construção de uma sociedade mais solidária, em que o cuidado com as crianças é uma responsabilidade compartilhada. Os cuidados com a mãe, não só

de experiência e de colaboração de situações que deram certo e que tiveram sucesso na Administração Pública.

VIII) Canais de escuta cidadã<sup>188</sup> nos órgãos e entidades: podem ser disponibilizados para facilitar o encaminhamento das demandas. Criar canais de escuta, que garantam à gestante e lactante a iniciativa de procurar o gestor ou o setor de Recursos Humanos/Gestão de Pessoas para falar livremente de suas demandas sem que os responsáveis se furtem de escutar, evitando condutas omissas que tragam prejuízos ao trabalho.

IX) Salas de amamentação<sup>189</sup> e de apoio à amamentação: são outra proposta que incentiva a continuidade do aleitamento materno após o retorno ao trabalho.

---

na convalescença, reforçam a proteção dos filhos, pois a parentalidade requer constante adaptação. Por oportuno, cite-se as palavras de Vera Iaconelli; “muito além da nutrição, o cuidado e a proteção do bebê humano exigem que se ocupe dele em tempo integral – tarefa que só pode ter êxito numa rede social complexa e duradoura. Sem isso, nossa espécie não estaria aqui (2023, p. 111). Continua a autora, no que diz respeito à parentalidade, explicando que a convalescência da/o puérpera/o e o desamparo do bebê exigem a participação ativa de outros agentes sociais na proteção da dupla, implicando que o processo perinatal seja intrinsecamente ligado à rede social” (2023, p. 112).

<sup>188</sup> Veja-se o exemplo da Justiça Federal, em que cada um de seus órgãos (Conselho da Justiça Federal, TRFs e suas divisões internas) possui uma “Ouvidoria das Mulheres”: “A Ouvidoria das Mulheres integra a Ouvidoria do CJF e foi instituída no Conselho da Justiça Federal pela Portaria n. 127/2022, tendo por objetivo principal ser um canal de escuta ativa destinado ao recebimento das demandas das magistradas, servidoras, estagiárias e demais colaboradoras do CJF relacionadas à igualdade de gênero, participação feminina e violência contra a mulher. Nos termos do art. 3º da referida Portaria, compete à Ouvidoria das Mulheres: I – receber sugestões, elogios, reclamações e denúncias das magistradas, servidoras, estagiárias e demais colaboradoras do CJF relativas à igualdade de gênero, participação feminina e violência contra a mulher; II – propor, com base nas demandas recebidas, a adoção de iniciativas que busquem a igualdade de gênero, a participação feminina e o combate à violência contra a mulher no âmbito do CJF; III – promover a integração entre a Ouvidoria das Mulheres, as unidades do Ministério Público e as demais instituições envolvidas na prevenção e no combate da violência contra a mulher; IV – propor o estabelecimento de parcerias com instituições públicas ou privadas e iniciativas tendentes ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelo CJF e pela própria Ouvidoria das Mulheres” (CJF, 2023). Cite-se, ainda a Ouvidoria-Geral do Ministério das Mulheres que tem por missão “[...] ser um espaço institucional representativo das mulheres, que contribua para o estímulo, promoção, defesa e valorização dos seus direitos, bem como um canal para escutar a voz das próprias mulheres e um mecanismo por meio do qual o Estado possa compartilhar com elas o papel de formulador de políticas públicas (Ministério da Mulher, 2023).

<sup>189</sup> Há projetos em tramitação que tratam de salas de amamentação no Poder Público nos prédios públicos federais: O PL n. 10.311, de 2018, do Deputado Helder Salomão, determina que prédios públicos ou instituições privadas onde estudam ou trabalham mais de vinte mulheres ou trabalham mais de cinquenta pessoas devem dispor de sala exclusiva para amamentar, proceder à ordenha e armazenar o leite materno. Mesmo em caso de lactante individual, se o número de estudantes e trabalhadoras for inferior, deve ser oferecida o espaço, ainda que temporário. Os locais devem obedecer às normas da Agência Nacional da Vigilância Sanitária e “garantir o bem-estar das mães e das crianças com privacidade, segurança, disponibilidade de uso, conforto, higiene e o acesso fácil daqueles que as utilizam”. Se for impossível oferecer estes espaços, a trabalhadora terá redução da jornada de trabalho em 60 minutos até a criança completar um ano. O PL n. 118, de 2019, da Deputada Renata Abreu, obriga repartições públicas federais a instalarem salas adequadas para as lactantes para ordenha e armazenagem do leite materno. Devem ser localizadas em área adequada e contar com equipamentos e assistência adequada. O PL n. 4.770, de 2019, da Deputada Dra. Soraya Manato, na mesma forma que o anterior, determina que repartições públicas federais instalem

Trata-se de salas temporárias, a serem utilizadas sob demanda, que garantam o direito de amamentar, possibilitando que as mães realizem ordenha e armazenamento de leite materno, ou mesmo o aleitamento à criança, garantindo-se a efetividade e continuidade da amamentação. Caso não seja possível a oferta das salas, pode ser oferecida condição especial<sup>190</sup>, com a redução da jornada de trabalho por um período ou *home office* nas mesmas condições, caso seja compatível com as atividades da pessoa envolvida.

X) Implementar a mediação e formar um corpo de mediadores capacitados facilita o diálogo: caso seja necessário, pode entrar em cena o profissional mediador<sup>191</sup>, para auxiliar em situações que necessitem reduzir a hostilidade entre os envolvidos ao oferecer um espaço para a comunicação construtiva. Isso pode ser indicado em questões sensíveis, permitindo que as partes envolvidas expressem suas necessidades e sentimentos antes de se buscar outra solução efetiva. Pode ser indicada, por exemplo, em que se configure desigualdade de poder, ou seja, em situações em que uma parte pode se sentir intimidada ou incapaz de negociar de forma justa. Um mediador pode em alguma medida equilibrar a interação e garantir que ambas as partes tenham oportunidades iguais de participação.

---

salas adequadas para as mulheres em fase de amamentação, para ordenhar e armazenar o leite materno durante o horário de expediente. Aponta resoluções da Agência Nacional de Vigilância Sanitária como parâmetro para suas instalações (Câmara dos Deputados, 2019).

<sup>190</sup> Como já mencionado: “As magistradas e as servidoras do Judiciário catarinense que estão no período de gestação, contado da comprovação da gravidez, bem como as lactantes em efetiva amamentação, até os 24 meses de idade do lactente, poderão requerer condição especial de trabalho, incluída a modalidade “exercício da atividade em regime de trabalho não presencial (home office ou teletrabalho)”, sem acréscimo de produtividade. As servidoras e os servidores que ingressarem nos regimes de teletrabalho ou de home office com fundamento na Resolução GP n. 5/2021, que disciplina a condição especial de trabalho, não entram no cômputo do limite de servidores em trabalho não presencial. É o que dispõe a Resolução GP n. 9/2023, publicada no mês dedicado às mulheres (21/3), que altera a Resolução GP n. 5/2021, relativa às condições especiais de trabalho de magistrados e servidores. O acolhimento da medida pela Administração revela o apoio às mães e a valorização do seu trabalho, a atenção à primeira infância e, conseqüentemente, a promoção da saúde e o cuidado extensivo à família. Para além, guarda alinhamento com a escuta empática realizada nos encontros realizados no Programa Mães do Judiciário, vinculado à Diretoria de Gestão de Pessoas – com o apoio da Diretoria de Saúde, da Coordenadoria de Magistrados e de outros setores – e integrante do “Você em Foco” (Programa de Qualidade de Vida no PJSC). Ainda, está relacionada com a Resolução CNJ n. 343/2020, alterada pela Resolução CNJ n. 481/2022, a qual passou a prever que a condição especial de trabalho também se aplica às gestantes e lactantes, consideradas pessoas com mobilidade reduzida” (Estado de Santa Catarina, 2023).

<sup>191</sup> Importante que, para tratar do tema específico da mulher, seja o/a profissional mediador/a treinado/a em perspectiva de gênero para um atendimento mais atento com relação as demandas e necessidades das mulheres.

XI) Curso de capacitação<sup>192</sup> para gestores, autoridades e servidores: pode ser indicado a ser ministrado por quem detenha conhecimento em Direito Público e da perspectiva de gênero, mas que também conte com o ensino das habilidades e competências para o diálogo serem utilizadas para a aplicação e o bom uso dos instrumentos, como protocolos, incluindo-se compreender as dinâmicas de poder, opressão, estereótipos de gênero e outras formas de discriminação contra as mulheres.

XII) Mecanismos de avaliação permanente das práticas dialógicas: pode ser indicada, pois a abertura para receber avaliação<sup>193</sup> é mais um mecanismo democrático que pode auxiliar a Administração a melhorar e adaptar certas situações de acordo com a realidade vivida no âmbito público. Portanto, é vital o monitoramento e avaliação para garantir que o protocolo esteja de fato sendo implementado nos termos das suas diretrizes, com vistas atingir resultados qualitativos para as pessoas envolvidas. Podem ser coletados dados estatísticos ou outras informações relevantes para fomentar a pesquisa sobre os Direitos das mulheres.

XIII) Participação ativa e informada: para envolver as pessoas destinatárias do protocolo na tomada das decisões que afetem a sua própria vida, pois a cultura da mediação envolve o protagonismo das pessoas no processo decisório que envolve seu futuro, garantindo que sejam escutadas e consideradas suas necessidades e interesses, que precisam ser conjugadas com as necessidades e interesses da Administração que não pode desatender o interesse público.

XIV) Canais de denúncia<sup>194</sup>: podem ser indicados e são úteis para fiscalizar e identificar padrões que desrespeitem e violem as diretrizes do protocolo que desestimulem os comportamentos incentivados e reafirmados em treinamento, e que façam a Administração retroceder em atendimento à direitos fundamentais<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> As escolas de governo, podem auxiliar nesse caminho, possibilitando uma melhor formação e aperfeiçoamento dos servidores, constituindo também um requisito para promoção na carreira (Mireles, 2001, 320).

<sup>193</sup> Salvo aponta a importância de metodologias de avaliação, ainda que de forma simplificada, para avaliar a percepção dos usuários quanto ao desempenho do sistema de resolução de disputas (Salvo, 2018, p. 67). Quanto aos dados e estatísticas, a publicidade facilita o conhecimento e o acesso do que passaram ou pretendem passar pela experiência (Salvo, 2018, p. 71).

<sup>194</sup> Veja-se, por exemplo, a recente cartilha sobre *compliance* de gênero da Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (2023).

<sup>195</sup> O termo "*compliance* de gênero" tem sido utilizado para se referir a um conjunto de políticas, práticas e procedimentos em uma organização que visam assegurar que a igualdade de gênero e o respeito aos direitos e necessidades de todas as identidades de gênero sejam devidamente cumpridos e incorporados em suas operações. O objetivo principal do *compliance* de gênero é promover a equidade de gênero e prevenir discriminações de gênero nos processos e culturas organizacionais.

Em síntese, um protocolo de atendimento de mulheres gestantes e lactantes, com perspectiva de gênero, tem como objetivo principal assegurar que as mulheres recebam tratamento humanizado e sensível em todos os estágios da gestação e da lactação, reconhecendo suas necessidades a partir da experiência da maternidade, sem ser maternalista, utilizando a cultura de mediação nesse percurso.

### **6.2.1 Diagnosticar as necessidades específicas das servidoras gestantes e lactantes: hipóteses exemplificativas e soluções potenciais**

Passa-se a apresentar propostas estratégicas para a implementação de um protocolo com situações exemplificativas para acolhimento dessas demandas, orientando a conduta e tomada de decisão de gestores e autoridades, para que adotem a perspectiva e ética do cuidado, promovendo alteração na dinâmica interna da Administração Pública que possa refletir e orientar a cultura externa, a ser praticada entre Estado e cidadão.

Para fins deste trabalho, a pesquisa será limitada a hipóteses exemplificativas de situações de tensionamento que envolvam gestantes e lactantes em seu ambiente de desempenho de atividades laborais no setor público, especialmente no caso de

---

As medidas de *compliance* de gênero podem incluir a implementação de políticas de igualdade de oportunidades para todas as identidades de gênero, programas de treinamento sobre sensibilização de gênero para os funcionários, a coleta e análise de dados relacionados a gênero para identificar disparidades, a criação de um ambiente de trabalho inclusivo e o estabelecimento de canais de denúncia para questões de gênero. Empresas e organizações estão cada vez mais reconhecendo a importância de implementar o *compliance* de gênero não apenas para cumprir obrigações legais, mas também para promover ambientes de trabalho justos e inclusivos, melhorar a diversidade e a representação de gênero em cargos de liderança e, em última instância, fortalecer sua reputação e sustentabilidade. A Lei n. 14.457/22, promulgada em setembro de 2022, estabeleceu o “Programa Emprega + Mulheres”, com medidas direcionadas à proteção do emprego para as trabalhadoras. A partir de 20 de março de 2023, o treinamento obrigatório para membros, titulares e suplentes, da CIPA (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio) de toda empresa deverá incluir, em seu conteúdo, a prevenção e o combate ao assédio sexual e outras formas de violência no trabalho. A Portaria MPT nº 4.219/2022 incluiu essa obrigatoriedade nos treinamentos da CIPA no seguinte sentido: “c) realização, no mínimo a cada 12 (doze) meses, de ações de capacitação, de orientação e de sensibilização dos empregados e das empregadas de todos os níveis hierárquicos da empresa sobre temas relacionados à violência, ao assédio, à igualdade e à diversidade no âmbito do trabalho, em formatos acessíveis, apropriados e que apresentem máxima efetividade de tais ações (Lei nº 14.457/2022, art. 23)” (BRASIL, 2022). Além das empresas privadas, a Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023, instituiu o “Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal”. As instituições são obrigadas, de acordo com o art. 5º, pela “VII – criação de programas de capacitação, na modalidade presencial ou a distância, que abranjam entre outros conteúdos: [...] e) mecanismos e canais de denúncia” (BRASIL, 2023).

servidoras estatutárias<sup>196</sup>, em que muitos deles podem resultar em afastamentos que poderiam ser evitados se elas fossem escutadas e se pensassem conjuntamente em saídas potenciais.

Na mediação, o conflito é interpretado a partir da mudança, da vida, e a vida é, como a mediação, polifacetada e fugaz (Torremorell, 2008, p. 80). Na gestação, além de sintomas, a pessoa envolvida na experiência passa por vários desafios que envolvem o corpo e a psique, segundo adverte Vera Iaconelli:

Na gestação/parto, escancara-se questões fundamentais sobre a relação do sujeito com o próprio corpo. A imagem é afetada drasticamente em pouquíssimo tempo. Enjoo, ganho de peso, excesso de sono, falta de concentração, mudanças digestivas, respiratórias e musculares se impõem, destacam o corpo em primeiro plano e exigem adaptação e reorganização psíquica (2023, p. 135).

No período da gestação a pessoa está sujeita a sintomas leves típicos da gravidez até complicações severas. Entende-se esta situação tecnicamente por “intercorrência clínica”, que quer dizer “a complicação aguda, previsível ou não, devida a gestação e que necessita de internação, na modalidade hospitalar, para controle da complicação” (Brasil, 2020). Em tais situações, estabilizado o problema, podem ser pensadas saídas úteis que gerem maior conforto à gestante, com minimização dos riscos a sua saúde.

Algumas intercorrências decorrentes da gravidez são bastante conhecidas, como diabetes, hipertensão e sangramentos (Brasil, 2020). Podem ser citados, ainda, a síndrome do túnel do carpo, situação transitória que ocorre em razão das alterações hormonais e que geralmente desaparece ao fim da gravidez (INTO, 2023), depressão<sup>197</sup>, entre outros.

Lembre-se, ainda, que as gestantes são consideradas pessoas com mobilidade reduzida (Ministério da Saúde, 2019) pela Lei n. 13.146/2015. De acordo com a Lei Brasileira de Inclusão, em seu art. 3, inciso IX, pessoa com mobilidade reduzida é “aquela que, por qualquer motivo, possua dificuldade de movimentação,

---

<sup>196</sup> Esta proposta pode considerar a inclusão de terceirizadas e estagiárias, contudo, para fins desta tese, o recorte foi dado às servidoras estatutárias para uma abordagem mais especializada. O mesmo se diga quanto ao recorte da gestação e da lactação, que aqui para fins de recorte menciona-se a temporalidade, contudo as ações que envolvem os direitos e bem-estar da mulher são pauta contínua e permanente.

<sup>197</sup> “As mulheres com maior risco de desenvolver algum problema de saúde mental na gestação e puerpério são aquelas que tem história prévia de problemas psicológicos, estresse extremo, exposição a violência doméstica, sexual ou de gênero, baixo nível socioeconômico, baixo apoio social, gravidez não planejada e complicações durante a gravidez e parto” (Fiocruz, 2021).

permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo idoso, gestante, lactante, pessoa com criança de colo e obeso” (Brasil, 2015).

Em caso de sangramentos, por exemplo, uma solução potencial seria oferecer trabalho não presencial sem necessidade de cumprimento de metas, acaso existentes (sendo compatível com as atividades da gestante, com sua saúde e autorizado por seu médico); em caso de síndrome do túnel do carpo, como soluções potenciais pode-se pensar em readaptação da servidora, fornecimento de materiais de apoio para as atividades, com melhor ergonomia, dispensa do cumprimento de metas, entre outros.

A Lei n. 8.112/1990 que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, estipula em seu parágrafo único, no artigo 69, a necessidade de realizar um controle contínuo das atividades dos servidores em operações ou locais considerados penosos, insalubres ou perigosos. Adicionalmente, a mesma lei, no parágrafo único, estabelece que a servidora gestante ou lactante deve ser afastada dessas operações e locais durante o período de gestação e lactação, exercendo suas atividades em um ambiente saudável e em funções que não sejam penosas ou perigosas (Brasil, 1990).

A lei traz hipóteses protetivas da condição de ser gestante; contudo, não é necessário aguardar o legislador para apoiar gestantes e lactantes nesse período transitório do gestar e lactar.

### **6.2.2 Efetividade do treinamento na utilização do protocolo: impactos nas capacidades dos agentes públicos**

O treinamento que visa implementar o protocolo pode trazer vários benefícios para a Administração Pública. Um deles pode ser garantir conformidade com a Constituição e as leis que protegem esses direitos. Isso reduz o risco de litígios e de conflitos. Mostra, ainda, o compromisso com a promoção dos direitos fundamentais, que pode melhorar a imagem e a reputação da Administração Pública, como órgão que reconhece a experiência da gestação da lactação como experiências legítimas.

Treinamentos eficazes podem melhorar a compreensão dos agentes públicos sobre como aplicar o protocolo da forma correta, resultando em processos internos mais exitosos. Pode ainda, ajudar a prevenir violações dos direitos fundamentais, reduzindo o número de queixas e reclamações.

A implementação de protocolos que protegem os direitos fundamentais e igualdade de gênero contribui para a promoção da igualdade na Administração incentivando comportamentos equitativos e desenvolvimento de habilidades importantes em comunicação, resolução de conflitos e tomada de decisões.

Os funcionários que recebem treinamento para aplicar protocolos que incorporam direitos fundamentais podem sentir-se mais valorizados e engajados em seu trabalho, o que pode resultar em maior satisfação no trabalho e menor rotatividade de pessoal.

Em resumo, treinar a Administração Pública para aplicar protocolos que deem vida aos direitos fundamentais pode resultar em uma série de benefícios, incluindo conformidade legal, melhoria da imagem institucional, maior eficiência, promoção da igualdade e justiça, desenvolvimento de habilidades e maior satisfação dos funcionários, entre outros. Esses ganhos podem contribuir para uma Administração Pública mais eficaz e equitativa.

No caso das situações que envolvam gestantes e lactantes, precisa-se pensar em um fluxo para acolher as demandas, ou seja, é preciso dar prioridade a tramitação desses processos, quando não se prefira fazer oralmente ou quando gestores e autoridades se negam a estabelecer o diálogo.

Fato é que há uma lacuna para tratar de questões deste tipo. Basta consultar os manuais de Direito Administrativo. Também há uma lacuna teórica sobre o que a Administração deve levar em consideração para sua atuação nesses casos.

Para pedidos de condição especial de trabalho, há que realizar um requerimento com os documentos comprobatórios da gestação e da condição de lactante. Assim sendo, há que se pensar na possibilidade de uso do processo administrativo, sem que isso implique qualquer ofensa ao gestor ou autoridade. A via do processo garante o respeito ao devido processo legal e que a envolvida tenha uma resposta em tempo razoável.

Ao utilizar o processo, as partes envolvidas podem ter a oportunidade de apresentar seus argumentos e evidências de forma organizada e estruturada, garantindo que suas perspectivas sejam consideradas para a tomada de decisão e não simplesmente negadas por medo de violação do regime jurídico administrativo. Além disso, o processo pode ajudar a evitar decisões arbitrárias ou tomadas com base em preconceitos e estereótipos, sendo possível ao Poder Judiciário controlar o ato

administrativo denegatório, promovendo-se a compatibilidade da decisão com a lei e com a Constituição Federal de 1988.

É importante notar que o uso do processo administrativo não tem sempre caráter adversarial. Ele pode viabilizar propostas de acordo e sugestões para criação de grupos de trabalho para estudos sobre a elaboração de ato normativo. Em alguns casos, a negociação, a mediação ou outras formas de resolução de conflitos podem entrar em cena para auxiliar as partes a dialogarem. Portanto, é importante avaliar cada situação individualmente para determinar a abordagem mais apropriada.

### 6.3 SISTEMA DE INCLUSÃO CIDADÃ E SOLUÇÕES PARTICIPATIVAS

Para abordar as situações que envolvam gestantes não se pode pensar em um modelo “tamanho único”<sup>198</sup>, mas é preciso um sistema aberto com abordagem de desfecho colaborativo, que conte com a escuta das protagonistas: as pessoas envolvidas na experiência decorrente da gestação e da lactação.

Como já mencionado, a vida real que se submete ao protocolo. Para tanto, cada órgão precisa verificar as situações que afetam gestantes e lactantes, pensando sempre em fugir de padrões preconcebidos que engesse a dinâmica dessas relações.

Como ensina Torremorell (2008), a cultura da mediação coloca as pessoas no centro. E as situações são interpretadas sob parâmetros de originalidade (Torremorell, 2008, p. 80). Ou seja, a cultura da mediação está a serviço das pessoas, disponibilizando uma abordagem que as coloca em foco e que busca criar um ambiente em que os envolvidos se sintam escutados e capacitados a participar ativamente para mudar as próprias situações de insatisfação.

#### 6.3.1 Utilização pontual da pessoa mediadora para a potencialização de espaços de diálogo

---

<sup>198</sup> Vera Iaconelli reconhece o valor das pesquisas e dos dados para elaboração de políticas públicas, como, por exemplo, que o adoecimento psíquico na gravidez, parto e puerpério é maior do que em outras experiências de uma mulher cisgênero e daí decorrer a necessidade de assistência psicológica na gestação. Contudo, não existe “a gestante”, pois há inúmeras variáveis, como os marcadores de raça e gênero. Também menciona as diversas situações em que ocorre a concepção (por estupro ou por planejamento desejado), o que evidencia inúmeras possibilidades. Essas as razões pelas quais para a autora seria possível afirmar que gestantes seriam “grupo de pessoas lidando com a experiência da concepção a partir de seus recursos psíquicos únicos sob condições e épocas específicas” (2023, p. 114-117).

O mediador de conflitos pode eventualmente ser utilizada para somar esforços em situações em que a escuta não tenha sido ainda efetivada. Para tanto, o mediador pode fazer uso de certas ferramentas coerentes com a cultura de mediação. Registre-se que a utilização de terceiros para facilitar diálogos e ajudar a tratar os conflitos, pode, se utilizado em excesso, gerar dependência ou espaços de submissão. Mas pode ser muito útil para que as pessoas tenham acesso às fórmulas dialógicas. A ideia justamente é criar espaços que incentivem a autonomia de autoridades, gestores e servidores, para que construam soluções potenciais a partir das necessidades, com vistas a gerar ganhos qualitativos para todas as pessoas.

Como já mencionado, a produção da diferença e superação das divergências pode exigir a presença de um terceiro, que aproxima uma parte da outra, ou seja, representa mais do que um modo de atuação profissional, que não se encerra no ofício do mediador.

Caso o trabalho do mediador<sup>199</sup> seja necessário, a doutrina descreve as ferramentas que podem ser úteis para gerar mudanças nas posturas das partes. Considerando-se as diferenças da mediação utilizada enquanto técnica, para explorá-la como cultura é coerente utilizar a ideia de “ferramentas silenciosas<sup>200</sup>”.

Para pensar na discussão e criação de soluções potenciais que atendam as necessidades de gestantes e lactantes servidoras publicas, o administrador pode se valer de alguns recursos, que aqui vou descrever como ferramentas silenciosas da cultura de mediação, como base nas ideias de Luis Alberto Warat. Isso porque a mediação como cultura não opera com a lógica da persuasão e da produção de acordos escritos.

É comum na mediação de conflitos a utilização de ferramentas para deixar as pessoas mais dispostas ao diálogo, para investigar seus interesses, sentimentos e questões. Contudo, ao explorar a mediação enquanto cultura é preciso pensar em uma abordagem que investigue os desafios, necessidades e experiências das gestantes e lactantes desprovido de suposições e julgamentos morais.

---

<sup>199</sup> É recomendável que a Administração conte com um corpo de mediadores informados sobre o regime jurídico administrativo. Concorda-se, portanto, com Salvo: “diante da força deontológica do regime administrativo é fundamental que o mediador de conflitos tenha conhecimento substantivo sobre o objeto do conflito de modo a garantir a autodeterminação das partes. Em outras palavras, o mediador de conflitos deve estar familiarizado com os *stakeholders*, as partes envolvidas naquela situação (2018, p. 87).

<sup>200</sup> Expressão utilizada por Warat (2004).

Como já mencionado, os livros e autores enumeram possíveis ou necessários instrumentos a se valer em uma mediação. A partir das leituras realizadas e das categorias analisadas da obra de Luis Alberto Warat é possível identificar ao menos três ferramentas “silenciosas”<sup>201</sup> (Warat, 2004, p. 281) para ajudar no processo de entender as necessidades das gestantes e lactantes e pensar em soluções potenciais para elas.

A primeira delas é escutar de forma ativa e aberta, sem suposições. Warat fala da escuta do sensível, que deve ser feita com atenção aos detalhes (Warat, 2004, p. 281). Em geral, usa-se o termo escuta ativa. Para Renée Gendron (2018), a escuta ativa permite que as partes se sintam confortáveis ao divulgar suas experiências e emoções de uma forma construtiva.

A segunda é silenciar. O silêncio faz parte da comunicação não verbal; ocorre quando a comunicação verbal cessa durante uma conversa. Warat aponta de forma expressa a necessidade do não-falar, que estimula a escuta ativa. Saliente-se como o uso do silêncio pode ser uma ferramenta poderosa, pois oferece às pessoas tempo e espaço para refletir e expressar seus pensamentos.

Trata-se de um recurso que pode ser utilizado pelo mediador com vários objetivos no processo de comunicação. Segundo Renné Gendron, sobre o “significado do silêncio durante o conflito”, a postura silente na mediação pode ser uma oportunidade para que os participantes tenham tempo para refletir. Ou seja, o silêncio pode proporcionar oportunidades durante uma sessão específica ou no processo geral para que as partes considerem opções apresentadas e discutidas (Gendron, 2018).

Saber utilizar o silêncio, portanto, pode favorecer o clima de segurança e confiança necessário para que as partes encontrem opções, avaliem como estão agindo e reflitam durante a construção de uma possível solução para seus conflitos. Ou seja, o silêncio pode significar que alguém refletiu a respeito do que você disse e quem sabe possa alterar o cenário em um sentido produtivo.

Assim, ao falar menos e ouvir mais, os administradores evitam fazer suposições sobre as necessidades das gestantes e lactantes. Isso reduz o risco de erros na identificação de problemas ou criação de soluções inadequadas.

---

<sup>201</sup> Parece coerente com a proposta waratiana o uso da expressão ferramentas silenciosas, tendo em vista que, para o autor, o mediador usa linguagem poética, do coração, o que significa, em outras palavras, que não emprega a palavra para argumentar e persuadir. Lembre-se que “somos seres de linguagem, pois a linguagem medeia nossas relações com o mundo” (Iaconelli, 2023, p. 130).

E, por fim, perguntar, pois da escuta pode surgir perguntas que façam as partes elaborarem suas pulsões. Todos os dias fazemos perguntas, a nós e aos outros. Na mediação, fazer perguntas é uma arte. Segundo Fabiana Marion Spengler, um dos principais instrumentos de trabalho na mediação são as perguntas, que servem para acolher as partes, para esclarecer sentimentos, interesses e questões envolvidas na controvérsia, com a finalidade de construir opções de solução do acordo e de testá-las (Spengler, 2017). Mas como se faz boas perguntas? Trata-se de uma importante indagação. Isso porque cada pergunta pode gerar reflexão e impactar a outra parte, trazendo à tona os interesses das partes e ajudando o mediador a compreender sentimentos, questões e interesses. Da doutrina é possível extrair exemplos, sobre “como elaborar a pergunta certa” (Isoldi; Brescian, 2017): “Você pode me falar mais sobre esse assunto?”; “O que seria justo para você nesta situação?”. Formular perguntas, portanto, esclarece questões nebulosas e auxilia a esclarecer sentimentos e outros pontos de dissenso entre os participantes, o que possibilita novas oportunidades de construção de uma solução pelas partes.

Para explicitar melhor as ideias deste tópico, pensou-se em situações hipotéticas em que são exploradas as necessidades das gestantes e possíveis soluções potenciais, a partir das ferramentas silenciosas.

O administrador pode fazer perguntas abertas que incentivem as gestantes e lactantes a compartilhar suas experiências e necessidades de forma ampla. Por exemplo, "Quais desafios você enfrentou durante a gravidez e lactação enquanto trabalhava neste órgão?" Isso permite que as gestantes detalhem suas experiências e preocupações que colaborem com melhoras para as futuras condutas. Isso pode levar à cocriação de soluções que sejam mais precisas às necessidades das gestantes e lactantes. Por exemplo, "Como podemos trabalhar juntos para tornar o ambiente de trabalho mais amigável para gestantes e lactantes?".

O administrador pode perguntar às gestantes sobre possíveis soluções que elas identificaram com base em suas próprias experiências. Por exemplo: "Você já pensou em maneiras de melhorar as condições para gestantes e lactantes no local de trabalho?". Isso pode revelar ideias criativas que contem com a participação ativa de quem teve a experiência.

Elaborar perguntas abertas, por exemplo permitem que o administrador aprofunde seu entendimento das necessidades específicas das gestantes. Por exemplo: “Você pode me contar mais sobre como a falta de flexibilidade de horário

afeta seu trabalho na experiência da gravidez/lactação?" Isso fornece informações detalhadas que podem levar a soluções que melhor atendam as envolvidas.

A partir dos exemplos mencionados, pode-se explorar as necessidades e experiências das gestantes e lactantes, identificando soluções potenciais identificadas a partir das necessidades e experiências delas.

Promover o diálogo colaborativo demonstra, portanto, o compromisso dos administradores com a escuta ativa, que como apontado, pode auxiliar a criar, modificar, adaptar políticas e práticas de forma mais precisa.

### **6.3.2 O impacto da escuta ativa e aberta para a criação de soluções potenciais**

Escutar de forma ativa e aberta pode ser percebido por gestores, chefias e autoridades de poder como um encargo, ou seja, requerem um conjunto de disposições como tempo e habilidades. Trata-se de uma demanda que exige, portanto, um conhecimento atípico no preparo de servidores, gestores e autoridades, se considerarmos o modelo de seleção por concurso público ou de nomeação em caso de cargo comissionado de livre nomeação e exoneração. O modelo de seleção atual dos concursos públicos está em consonância com os princípios constitucionais da igualdade, impessoalidade e moralidade. Contudo, ainda prioriza o modelo bancário<sup>202</sup> de aquisição de conhecimento, valorizando abordagens que tudo aceitam de forma acrítica e que perpetua desigualdades.

---

<sup>202</sup> Termo cunhado por Paulo Freire, no livro “A pedagogia do oprimido” (2005). Patricia Hill Collins e Sirma Bilge explicam que “essa concepção se refere a práticas pedagógicas pelas quais estudantes dominam o conhecimento “pronto”, os fatos e os modos de pensar que os fazem se encaixar em um *status quo* desigual. Uma abordagem bancária de educação pode reforçar as desigualdades sociais existentes, fazendo com que alguns estudantes tenham mais oportunidades que outros. Por exemplo, em sociedades que veem as meninas no futuro apenas como cuidadoras, esposas e mães, não faz tanto sentido lhes dar uma escolaridade formal. O recurso escolar é “desperdiçado” com elas, porque são depositadas nelas habilidades que nunca usarão”. Mencionam as autoras, a advertência do autor de que “a concepção bancária exige que os alunos aceitem acríticamente e, assim, reproduzam o lugar que lhes foi atribuído na hierarquia social. Seguindo essa lógica, não apenas as escolas ensinam aos homens brancos de elite que eles são melhores que todas as outras pessoas como as escolas enquanto instituição são criadas para fornecer um capital cultural a esse grupo para que possam cumprir esse objetivo. Os grupos oprimidos e enfrentam uma realidade oposta – os princípios de educação bancárias ensinam a respeitar as práticas que produzem essa subordinação” (2021, p. 211-212). Registre-se que Paulo Freire recebeu críticas do movimento feminista por usar uma linguagem sexista: questionada por utilizar Paulo Freire em seus estudos feministas, Bell Hooks respondeu que não vê contradição entre seus estudos com as ideias de Paulo Freire, pois o próprio modelo de pedagogia crítica de Freire acolhe o questionamento crítico dessa falha na obra” (2013, p. 70).

Em direção oposta à escuta ativa, que é hábil para construir diálogos, criar soluções e estabelecer conexão entre as pessoas, a abordagem tradicional de escuta promove um modelo unidirecional, passivo. Ou seja, um fala e ao outro só cabe ouvir.

A práxis<sup>203</sup> inautêntica cotidianamente ignora vozes discordantes. Trata-se de um estilo de comunicação em que em que alguém sempre exerce o controle sobre a conversa, permitindo que apenas uma voz seja ouvida, enquanto limita ou até ignora outras perspectivas. Esse estilo de escuta é caracterizado por uma falta de abertura para diferentes pontos de vista e uma ênfase na transmissão de informações ou instruções, que desmotiva a produção de diálogos e produz desconexão. Trata-se, portanto, de uma escuta autoritária, que contrasta com as fórmulas dialógicas.

A cultura de mediação abraça a diversidade e reconhece que as partes em conflito podem ter perspectivas e interesses variados, sendo inclusive necessário escolher as palavras certas e, às vezes, criar espaços para momentos de silêncio para facilitar a comunicação e o tratamento dos conflitos. O mediador ajuda a criar um espaço onde todas essas vozes podem ser ouvidas e consideradas.

A proposta de promoção da cultura da mediação pretende criar conexão e colaboração. O protocolo de certo modo visa estabelecer um equilíbrio de poder entre os diferentes cargos dentro da Administração Pública. Em particular, busca-se corrigir o desequilíbrio existente, principalmente quando uma gestante ou lactante está em uma posição subordinada. Para alcançar esse equilíbrio, o protocolo incentiva a iniciativa das pessoas envolvidas na experiência, encorajando-as<sup>204</sup> a procurar o gestor e garantindo que ele possa expressar livremente suas demandas. Além disso, impõe responsabilidades ao gestor, que deve ouvir atentamente as necessidades da gestante e da lactante.

Passa-se a ilustrar, como exemplo, possibilidades de atendimento de necessidades das gestantes e lactantes no serviço público a partir de uma escuta ativa aberta à singularidade da experiência de cada pessoa. A mediação é um processo centrado nas pessoas, que valoriza a originalidade de cada situação (Torremorell, 2008, p. 80). Para explicitar a ideia da tese, elenca-se hipóteses exemplificativas.

---

<sup>203</sup> Paulo Freire explica que quando a palavra é imposta, torna-se uma palavra falsa, de caráter dominador. Ao agir dessa forma, não há espaço para a “práxis autêntica” (em que reflexão e ação se dão simultaneamente – “teoria do fazer”). Ou seja, não há uma práxis revolucionária se os oprimidos devem apenas seguir as prescrições de uma determinada liderança (2005, p. 142-146).

<sup>204</sup> No sentido de se engajarem com “a consciência da vez mais crítica de seu papel como sujeitos da transformação” (2005, p. 144).

A primeira possibilidade, diz respeito a uma servidora pública grávida que solicita informações sobre seus direitos à licença-maternidade e as condições de retorno ao trabalho após o parto, verificando possibilidade de ser mantida no setor ou ser integrada a uma nova lotação. Ao tomar conhecimento, o administrador fornece informações claras e detalhadas sobre a licença-maternidade, incluindo os prazos e os procedimentos para solicitar a licença. Além disso, ele discute opções de retorno ao trabalho que sejam flexíveis, considerando a necessidade de adaptação gradual, para ajudar a servidora a se reintegrar ao trabalho após o período de licença, bem como oferecer a possibilidade de manutenção ou alteração de lotação.

A segunda possibilidade diz respeito a uma servidora pública grávida que apresenta dificuldades para realizar suas tarefas devido à gravidez avançada e à falta de acomodações adequadas no local de trabalho. Diante disso, o administrador realiza uma análise das necessidades da servidora e providencia as acomodações necessárias, como uma estação de trabalho que cumpra as exigências de ergonomia. Isso permite que a servidora continue a trabalhar durante a gravidez, acolhendo a sua necessidade de bem-estar.

A terceira possibilidade diz respeito a uma servidora pública grávida que tem dificuldades em cumprir seu horário de trabalho devido a consultas de pré-natal regulares e outras atividades como fisioterapia pélvica, tratamento psicológico, entre outros. Diante de tal situação o administrador concorda em ajustar o horário de trabalho da servidora para acomodar suas consultas de pré-natal e necessidades decorrentes do estado gravídico, sem que seja cobrada ou tratada de forma hostil por colegas e chefes. Isso demonstra flexibilidade e apoio à saúde da servidora, permitindo que ela receba a atenção médica necessária sem interromper seu trabalho.

Como uma quarta possibilidade, um grupo de servidoras mães expressaram a necessidade de salas de amamentação no local de trabalho, tendo algumas delas tido experiências desumanizadas, como ter extraído leite no banheiro devido a ausência de local digno para a tarefa. Como resposta, os administradores reconhecem a importância de apoiar a amamentação e criar as salas equipadas com privacidade no local de trabalho, para atender às necessidades das servidoras.

Muitos outros exemplos poderiam ser mencionados. Em todos eles, os administradores demonstraram sensibilidade e apoio às necessidades específicas das servidoras gestantes, contribuindo para um ambiente de trabalho mais inclusivo e

atencioso à saúde materna e à maternidade. Isso, por sua vez, pode resultar em funcionárias mais satisfeitas e produtivas.

Essa abordagem representa uma evolução na relação entre gestores e subordinadas, uma vez que coloca o gestor em uma posição de solidariedade. Caso o gestor seja omissivo em relação às necessidades da gestante, ele pode acabar gerando prejuízos ao interesse público.

### **6.3.3 Expectativas para a promoção da cultura de mediação para as relações do Estado com o cidadão a partir da experiência interna de apoio às gestantes e Lactantes**

Como vimos, ao explorarmos as necessidades e experiências legítimas das pessoas sem suposições, o administrador atua em uma outra perspectiva: que escuta ativamente.

A cultura interna baseada na escuta ativa e sensibilidade às necessidades de gestantes e lactantes na Administração Pública pode ter um impacto significativo na cultura externa em relação aos cidadãos, especialmente com as mulheres. A partir das ideias exploradas na presente tese, apresenta-se algumas maneiras pelas quais a cultura interna pode influenciar a cultura externa.

Quando a cultura interna enfatiza a escuta ativa e a consideração das necessidades das gestantes e lactantes, isso cria um ambiente de diálogo, confiança<sup>205</sup> e solidariedade dentro da organização. Os servidores podem se tornar mais sensíveis às necessidades das pessoas em geral, e essa confiança se reflete na maneira como a Administração Pública é percebida pelos cidadãos.

A prática de ouvir de forma ativa e aberta, sem suposições, às necessidades das gestantes e lactantes, internamente ajuda os servidores a desenvolver as habilidades de escuta e empatia. Isso se traduz em uma melhor compreensão das necessidades e preocupações de todos os cidadãos, tornando os serviços públicos mais direcionado à atender tais necessidades.

A cultura interna que valoriza a sensibilidade às necessidades das gestantes e lactantes geralmente se traduz em um atendimento mais sensível e cortês a todas

---

<sup>205</sup> Freire destaca que o diálogo ocorre em uma relação horizontal em que a confiança mútua é uma consequência natural, óbvia (2005, p. 94).

as partes interessadas. Isso inclui o desenvolvimento de políticas e serviços que consideram as necessidades de grupos diversos.

Quando os cidadãos percebem que a Administração Pública está disposta a ouvir e responder às suas necessidades e experiências, eles são mais propensos a se envolver ativamente na seara pública. Isso pode levar a uma maior participação ativa do cidadão.

A cultura interna que prioriza a sensibilidade no trato com seus servidores pode impactar a cultura externa, pois os cidadãos sentem que seus interesses e necessidades são levadas a sério, favorecendo seu engajamento e apoio à Administração.

A cultura interna de escuta ativa promove a eficiência, em termos qualitativos, ou seja, na melhoria contínua de serviços públicos. As experiências no apoio a gestantes e lactantes podem ser usados como aprendizado para aprimorar políticas e práticas no apoio de todos os cidadãos.

Uma cultura interna que reflete sensibilidade e escuta ativa gera uma imagem positiva da Administração Pública. Isso pode ajudar a fortalecer a confiança das pessoas na capacidade do Estado de atender às necessidades e preocupações de todas as pessoas.

Em resumo, a cultura interna de escuta ativa e sensibilidade às necessidades das gestantes e lactantes pode ter efeitos na cultura externa. Espera-se que a experiência impulse um ambiente de confiança, compreensão e participação cidadã. Isso, por sua vez, contribui para uma Administração Pública mais humanizada, centrada no cidadão e nas suas necessidades, desafios e experiências.

## **7 CONCLUSÃO**

1. No contexto normativo do Brasil, a mediação tem sido limitada a uma abordagem técnica, subestimando-se o seu potencial transformador. A mediação enquanto técnica foi um marco evolutivo importante para o tratamento dos conflitos, porém não suficiente para uma verdadeira virada para a revisão das relações no Poder Público.

2. O Poder Público resiste à adoção de um modelo dialógico para o tratamento dos conflitos, promovendo predominantemente as fórmulas litigiosas e transações unilaterais, que mascaram a verdadeira consensualidade e nega direitos. Isto se

comprova por meio das ações judiciais apresentadas por gestantes e lactantes no Poder Judiciário, que apontam a dificuldade da Administração Pública em dar vida aos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à igualdade de gênero.

3. A mediação, quando integrada como parte da cultura organizacional, pode não apenas prevenir e tratar os conflitos, mas também abordar desigualdades sistêmicas, como as de gênero.

4. A proposta de uma cultura de mediação pode trazer vantagens qualitativas para a Administração Pública, criando ambientes de escuta e acolhimento, características essenciais de uma atitude mediadora. Ao considerar as necessidades das agentes públicas gestantes e lactantes no ambiente de trabalho, reconhecem-se os desafios específicos dessas circunstâncias transitórias, podendo-se estabelecer medidas de apoio.

5. A resistência cultural e a falta de capacitação, identificadas como desafios críticos, são exacerbadas quando vistas sob a lente de gênero, evidenciando a urgência de intervenções que considerem as especificidades dessa dimensão.

6. A preservação da dignidade de gestantes e lactantes não deve ser apenas uma responsabilidade individual, mas também um dever do Estado, exigindo ações concretas para promover a igualdade de gênero, em particular no âmbito da Administração Pública.

7. Há que se pensar na consolidação de um compromisso do Estado com a construção de ambientes organizacionais que reconheçam, respeitem e promovam a igualdade de gênero, especialmente no que tange aos desafios enfrentados por agentes públicas gestantes e lactantes.

8. A humanização da Administração Pública, à luz dos desafios enfrentados por gestantes e lactantes, é, por consequência, uma questão de justiça de gênero. A mediação emerge como um instrumento fundamental para promover ambientes de trabalho mais justos, inclusivos e sensíveis às demandas específicas das mulheres.

9. A experiência interna proporcionada pela mediação na Administração Pública não apenas prepara seus membros para práticas efetivas de tratamento dos conflitos, mas também estabelece um padrão de cultura organizacional que pode ser estendido para interações externas, favorecendo uma abordagem mais colaborativa e eficaz no atendimento ao cidadão.

10. No serviço público, gestantes e lactantes podem enfrentar discriminação inconsciente, reforçando estereótipos e afetando o status coletivo das mulheres. O

alerta não busca invalidar propostas para mudar desigualdades, mas destaca a necessidade de implementar medidas eficazes e uma cultura de mediação para superar a discriminação.

11. A criação de um curso de capacitação e de um protocolo administrativo para lidar com a questão das agentes públicas gestantes e lactantes é uma necessidade, ainda que existam experiências isoladas de apoio em alguns órgãos públicos. A difusão de tais práticas por toda a Administração Pública é um imperativo decorrente de seu compromisso de – primeiramente *interna corporis*, mas também na relação Estado-cidadãs – combater a desigualdade de gênero. O conteúdo de tal curso e protocolo é sempre mínimo, tendo em vista as particularidades dos órgãos e suas agentes, além da preservação dos graus de autonomia de cada um dos entes públicos.

12. A mediação não é apenas uma ferramenta técnica, mas um instrumento hábil para desafiar as estruturas patriarcais existentes, promovendo uma visão mais ampla e inclusiva das relações no âmbito público. Essa perspectiva de gênero enriquece não apenas a análise teórica, mas também ressalta a importância de práticas efetivas e políticas organizacionais que garantam a equidade de gênero e o respeito pelos direitos das mulheres na Administração Pública.

13. O presente trabalho não esgota outras possibilidades de abordagem sob perspectiva de gênero na Administração Pública; ao contrário, deve servir de catalisador de boas práticas de combate à discriminação contra as mulheres no serviço público e atendimento das peculiaridades momentâneas da condição de gestante e lactante. Nesse sentido, vislumbram-se as seguintes possibilidades:

- a) Realização da reescrita das decisões administrativas sob perspectiva de gênero, tal qual já tem sido exercitado com as decisões judiciais. Ao contrário do que o imaginário jurídico brasileiro dos últimos anos tem propagado, não são as instâncias judiciárias – que são ocasionais – mas sim a Administração Pública – que está no cotidiano das cidadãs – a primeira defensora e concretizadora de direitos fundamentais.
- b) A partir das boas práticas dos tribunais brasileiros, permitir o teletrabalho, trabalho remoto ou híbrido e troca de setores internos ou de sedes de órgão (caso possua mais de uma) na cidade durante o período de gestação e lactação até pelo menos os dois anos de idade da criança. Trata-se de interpretação do Direito Administrativo a partir dos princípios e regras direito

fundamental à dignidade da pessoa humana, de forma atender as necessidades da mãe da criança a partir do dever de solidariedade do Estado.

- c) Compromisso do Estado em receber as demandas de gestantes e lactantes, evitando-se a judicialização. Esta é uma colaboração que o Poder Executivo deve ter com o Poder Judiciário, daquele não sobrecarregar ainda mais este com demandas. E, caso uma ação seja ajuizada, que seja determinado que a Administração Pública demonstre o motivo pelo qual não se pode atender de imediato as demandas apresentadas por lactantes e gestantes, bem como seja comprovada a tentativa de prévio atendimento das necessidades.
- d) O aprimoramento da legislação sobre a temática, para que tal possibilidade seja incorporada como uma política pública de apoio às mulheres.
- e) Que as reflexões aqui travadas possam contribuir para o debate sobre o aumento das licenças e de outros temas ligados à parentalidade.

## REFERÊNCIAS

ABL. **Novas palavras**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/sobre-novas-palavras>. Acesso em: 29 out. 2023.

ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à Justiça e Juizados Especiais**: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

AKOTIRENE. Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Polém, 2019.

ALMEIDA, Fernando Menezes. Conceito de direito administrativo. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/14/edicao-2/conceito-de-direito-administrativo>. Acesso em: 29 out. 2023.

ALOISIO, Victoria. **Co-mediación**: Aporte emocional para fortalecer la relacion com el otro. Buenos Aires: Ad Hoc, 1997.

AMORIM, Daniele. **Dificuldades no desempenho ocupacional de gestantes**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Terapia Ocupacional). São Carlos: UFSCar, 2022.

ARAUJO, Dhyego Câmara de. Heteronormatividade jurídica e as identidades LGBTI sob suspeita. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 2, 2018, p. 640-662.

ARAÚJO, André Carias de. **Juan Carlos Vezzulla: a arte da Mediação**. Florianópolis: EMais, 2022.

ARAUJO, Joaquim Filipe. Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática. ANAIS: **Conferência da UNED**. A Coruña: s.n., 2007.

AZEVEDO, Flavio Olimpo de. **Comentários ao Estatuto da Advocacia: Jurisprudência da OAB, Código de Ética e Disciplina, Regulamento da Advocacia**. 2 ed. rev.e amp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=7qw4DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=advocacia+munus+publico+&ots=4xiCsKBMw9&sig=KBRytc23edA-cJt6NaRgz6FPTH8&redir\\_esc=y#v=onepage&q=advocacia%20munus%20publico&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=7qw4DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=advocacia+munus+publico+&ots=4xiCsKBMw9&sig=KBRytc23edA-cJt6NaRgz6FPTH8&redir_esc=y#v=onepage&q=advocacia%20munus%20publico&f=false). Acesso em 12 nov. 2023.

BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra. A resistência das mulheres atuantes no meio jurídico (prólogo). BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra (COORD). **Direito das Mulheres**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.3-9.

BANDEIRA, Regina; SEIXAS, Jônathas. Corregedoria Nacional vai apurar postura de desembargador contra advogada grávida. **Agência CNJ de Notícias**. Brasília, 11 out. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria-nacional-vai-apurar-postura-de-desembargador-contra-advogada-gravida/>. Acesso em 29 out. 2023.

BARATIERI, Noel Antonio. **O Método de Negociação de Harvard na Administração Pública Consensual: Limites e Possibilidades**. Tese de (Doutorado em Direito). Florianópolis: UFSC, 2022.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. Presidente do STF diz que sub-representação feminina no poder é 'déficit' para democracia. **g1**. Brasília, 08 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/08/dia-da-mulher-presidente-do-stf-diz-que-baixa-representatividade-feminina-e-deficit-para-democracia.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2023.

BELANDO, Beatriz. **La mediación administrativa: una realidad jurídica**. Disponível em: <<https://mediacion.icav.es/wp-content/uploads/2018/01/MEDIACIÓN-ÁMBITO-ADMINISTRATIVO-BEATRIZ-BELANDO.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. Assimetria de gênero no sistema de justiça: reflexões a partir da realidade das advogadas. CASTILHO, Ela Wieco Vokmer; OMOTO; João Akira. Silva, Marisa Viegas. LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo (Org.). **Perspectivas de gênero e o sistema de justiça brasileiro**. Brasília: ESPMU, 2019, p.167-189.

BIANCHINI, Alice. Teoria Feminista do Direito, Consciência Feminista e seus métodos. p. 23-48. In: PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi (Coord.). **Direito das mulheres**. 1 ed. São Paulo: Almedina, 2020.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política**: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLDRINI, Angela. De terno e gravata. BOLDRINI, Angela. **Sufrágio (Podcast)**. São Paulo: Folha de S.Paulo, 2022.

BOLZAN, José Luis Bolzan de Moraes; SILVEIRA, Anarita Araújo da. Outras formas de dizer o Direito. WARAT, Luis Alberto (Org). **Em nome do acordo**: a mediação no Direito. Buenos Aires: Angra Impressiones, 1998.

BOUGERS, Fernanda Schuhli. **Mediação Administrativa**: soluções de controvérsias entre os particulares e a Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BRAGA NETO, Adolfo. **Mediação**: uma experiência brasileira. São Paulo: CLA, 2017.

BRAGA, Bruno Andreoli Vargas de Almeida. O uso da violência na Educação de Crianças: Assunto Público ou Convenção Privada? **Revista Nacional de Direito de Família e Sucessões**. Porto Alegre. v.3, n. 03, p. 85-106, nov./dez.2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 600**, rel. min. Roberto Barroso, dec. monocrática, j. 12-12-2019, DJE de 17-12-2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal**. Brasília: AGU, 2023. Disponível em:

[https://ufla.br/images/noticias/2023/09\\_SET/cartilha\\_v3\\_assedio\\_sexual\\_no\\_ambito\\_o\\_das\\_autarquias\\_federais\\_digital1\\_compressed.pdf](https://ufla.br/images/noticias/2023/09_SET/cartilha_v3_assedio_sexual_no_ambito_o_das_autarquias_federais_digital1_compressed.pdf). Acesso em 10 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei n. 1.654-B, de 2019** (Do Senado Federal). Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2253934](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2253934). Acesso em 10 set 2023.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Ouvidoria das Mulheres**. 2023. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/ouvidoria-da-mulher>. Acesso em 28 out 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 5 ed. Brasília: CNJ, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. Nações Unidas – Brasil. **Pacto pela implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável da agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público**. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp->

[content/uploads/2019/09/578d5640079e4b7cca5497137149fa7f.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/original214119201911195dd4617feba16.pdf). Acesso em 24 set .2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria Conjunta n.1, de 14/11/2019**. Dispõe sobre o controle de acesso, circulação e permanência de veículos no Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original214119201911195dd4617feba16.pdf>. Acesso em 10 set 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em 24 set. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório “Justiça em números” do Conselho Nacional de Justiça (2022), Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em 12 jul. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 343/2020**. Institui condições especiais de trabalho para magistrados(as) e servidores(as) com deficiência, necessidades especiais ou doença grave ou que sejam pais ou responsáveis por dependentes nessa mesma condição e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3459>. Acesso em 24 set. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 481/2022**. Revoga as Resoluções vigentes à época da pandemia do Coronavírus e altera as Resoluções CNJ n. 227/2016, 343/2020, 345/2020, 354/2020 e 465/2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4842>. Acesso em 24 set. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Cenários, reflexão, pesquisa e realidade**. Cenários de gênero. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2018. Disponível em: [https://www.cnmpp.br/portal/images/Comissoes/CPE/20180625\\_CENARIOS\\_DE\\_GENERO\\_v.FINAL\\_3.1.pdf](https://www.cnmpp.br/portal/images/Comissoes/CPE/20180625_CENARIOS_DE_GENERO_v.FINAL_3.1.pdf). Acesso em 10 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 8.737, de 3 de maio de 2016**. Institui o Programa de Prorrogação da Licença-Paternidade para os servidores regidos pela Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. Instituto Fernandes Figueira. Principais Questões sobre Saúde Mental Perinatal. **Portal de Boas Práticas em Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente**, 20 jan. 2021. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/atencao-mulher/principais-questoes-saude-mental-perinatal/>. Acesso em 25 set. 2023.

BRASIL. Imprensa Nacional. Joana França Stockmeyer, Patrona da Servidoria Pública Brasileira. **Dicionário Eletrônico**, s/d. Disponível em:

<http://museu.in.gov.br/web/dicionario-eletronico/-/joana-fran%25c3%25a7a-stockmeyer-patrona-da-servidoria-p%25c3%25bablica-brasileira#:~:text=Primeira%20mulher%20admitida%20no%20serviço%20público%20brasileiro%2C%20por%20intermédio%20da%20IN>. Acesso em 11 nov.2023

BRASIL. Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia. **Síndrome do Túnel do Carpo**. Disponível em: <https://www.into.saude.gov.br/lista-dicas-dos-especialistas/191-mao/285-sindrome-do-tunel-do-carpo>. Acesso em 25 set. 2023.

BRASIL. **Lei 8.069, de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm). Acesso em 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008**. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei n. 13.146/2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em 24 set. 2023.

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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, D.F., 29 jun. 2015. p.1.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 nov. 2023. Edição 218, Seção 1, p. 33. **Portaria n. 2.005, de 14 de novembro de 2023**. Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de promover estudos técnicos relacionados à Política Nacional de Permanência Materna nas Instituições de Ensino Superior Brasileiras.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Ouvidoria**. Disponível em: [https://www.gov.br/mulheres/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria](https://www.gov.br/mulheres/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria). Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Guia de Atenção à Saúde das Mulheres com Deficiência e Mobilidade Reduzida**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **O servidor e o PAD**: a jurisprudência do STJ sobre o processo administrativo disciplinar. Brasília: 29 mar. 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/O-servidor-e-o-PAD-a-jurisprudencia-do-STJ-sobre-o-processo-administrativo-disciplinar.aspx>. Acesso em 29 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 26**. Rel. Min. Celso de Mello, 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 54**. Voto do Ministro Celso de Mello. Rel. Min. Ministro Marco Aurélio, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 600**. Rel. Min. Roberto Barroso, 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Diversidade**: jurisprudência do STF e bibliografia temática. Brasília: STF. Secretaria de Documentação, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.058.333**. Rep. Geral Tema: 973. Rel. min. Luiz Fux, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 227.114**. Rel. Min. Joaquim Barbosa, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 382**. Enunciado: A vida em comum sob o mesmo teto, "more uxorio", não é indispensável à caracterização do concubinato. Ramo do Direito: Civil. Data de Aprovação: Sessão Plenária de 03/04/1964. Fonte de publicação: DJ de 08/05/1964, p. 1237.

BRASIL. **Tratamento de Intercorrências Clínicas na Gravidez**. 11 mar. 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/pt-br/servicos-estaduais/tratamento-de-intercorrencias-clinicas-na-gravidez-1#dados\\_basicos](https://www.gov.br/pt-br/servicos-estaduais/tratamento-de-intercorrencias-clinicas-na-gravidez-1#dados_basicos). Acesso em 25 set. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discricionariedade Administrativa no Estado Constitucional de Direito**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2007.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. Reforma da administração pública e globalização: a interligação entre os eventos. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 56, p. 265-280, jan./jun. 2010.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfllet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Personalidade judiciária de órgãos públicos. **Revista da EMERJ**, v. 5, n. 19, 2002, p. 160-168. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista19/revista19\\_160.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista19/revista19_160.pdf). Acesso em 25 set.

CASTILHOS, Cristiano Borges; MARÇAL, Thais. O Dever Jurídico de Negociar Acordos Administrativos. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, nº 192, DEZEMBRO/2021, pp. 240-242.

CERDOTES, Angélica. **A mediação como alternativa para resolução de conflitos ambientais envolvendo áreas de preservação a partir da teoria de Luis Alberto Warat**. Tese (Doutorado em Direito). Caxias do Sul: UCS, 2021.

CHAMBERS, Samuel A. Telepistemology of the Closet; or, The Queer Politics of Six Feet Under. **The Journal of American Culture**, v. 26, n. 1, 2003, p. 24–41.

CHASE. Oscar G. Direito, **Cultura e ritual**: Sistemas de resolução de conflitos no contexto da cultura comparada. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

CHECHI, Angelica. **A mediação ensino jurídico sob o olhar waratiano**: um novo paradigma na autocomposição de conflitos. Dissertação (Mestrado em Direito). Sto. Angelo: URI, 2016.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Claudio Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28 ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2012.

COELHO. Meire Lúcia Monteiro Mota; LÚCIO, Magda de Lima. A advocacia pública federal nas metas do centenário: a mediação como instrumento de gestão. **Revista de Direito dos Advogados da União**, Brasília, v. 9, n. 9, p. 11-24, out. 2010. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/63003>. Acesso em: 15 maio 2023.

COLLIN, Françoise. Espacio domestico, espacio publico. In: **Cuidad y Mujer**. Madrid: Seminario Permanente "Ciudad y Mujer", 1994. p. 231-237.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2021.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em: 15 maio 2023.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. **R. de Dir. Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 16, n. 61, p. 119-145, jan/mar.2018.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DADALTO, Lucas. **Controle judicial da Administração Pública à luz do princípio da eficiência**: viabilidade e parâmetros. Dissertação (Mestrado em Direito). Belo Horizonte: UFMG, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOSBAMJ8T/1/disserta\\_o\\_lucas\\_dutra\\_dadalto.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOSBAMJ8T/1/disserta_o_lucas_dutra_dadalto.pdf). Acesso em: 05.dez.2020.

DANIEL, W. Heraclitus. ZALTA, Edward N. (ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy** (Summer 2021 Edition). Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2021/entries/heraclitus/>. Acesso em 11 nov. 2023.

DE MATTOS, Cristiane Araújo. '**Patriarcado público**': estereótipos de gênero e acesso à justiça no Brasil. *Revista Ágora*, [S. l.], n. 22, p. 158–169, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/agora/article/view/13614>. Acesso em: 27 out. 2023.

DE PALMA, Juliana Bonacorsi. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei no 13.655/2018). **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, maio/ago. 2020.

DIAS, José Eduardo Coelho. Planos de Parentalidade: Revista **Nacional de Direito de Família e Sucessões**. Porto Alegre. v.7, n. 41, p. 144-159, marc./abri.2021.

DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **A mediação na Administração Pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-tereza-fonseca-dias/a-mediacao-na-administracao-publica-e-os-novos-caminhos-para-a-solucao-de-problemas-e-controversias-no-setor-publico>. Acesso em: 23 set. 2016.

DIDIER JR, Fredie. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. 3 ed. rev atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

EGGER, Ildemar. **O papel do Mediador**. Disponível em: <http://www.egger.com.br/ie/mediacao.htm>. Acesso em 20 fev. 2022.

EIDT, Elisa Berton. Os institutos da mediação e da conciliação e a possibilidade de sua aplicação no âmbito da administração pública. **RPGE**. Porto Alegre, v. 36 nº 75, p.55-74, 2015.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH). **Atendimento psicológico a gestantes exigido por lei já é realidade em hospitais da rede EBSERH**. Brasília, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/comunicacao/noticias/atendimento-psicologico-a-gestantes-exigido-por-lei-ja-e-realidade-em-hospitais-da-rede-ebserh>. Acesso em: 17 nov. 2023.

ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Comitê de Diversidade. **Percepções sobre as relações de gênero em sala de aula na FGV Direito SP**: Relatório de pesquisa. São Paulo: FGV, 2021. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/link-arquivo/2021-11/pesquisa-genero-comite-de-diversidade.pdf>. Acesso em 28 out 2023.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Poder Judiciário. **Condição especial de trabalho no Judiciário de SC é estendida às gestantes e lactantes**. 22 mar. 2023. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/condicao-especial-de-trabalho-no-judiciario-de-sc-e-estendida-as-gestantes-e-lactantes>. Acesso em 10 set 2023.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Poder Judiciário. Servidor. Qualidade de Vida no PJSC. **Programa Mães do Judiciário**. Disponível em: [https://www.tjsc.jus.br/web/servidor/programa-maes-do-judiciario?p\\_l\\_back\\_url=%2Fpesquisa%3Fq%3Dm%25C3%25A3es%2Bdo%2BJudici%25C3%25A1rio](https://www.tjsc.jus.br/web/servidor/programa-maes-do-judiciario?p_l_back_url=%2Fpesquisa%3Fq%3Dm%25C3%25A3es%2Bdo%2BJudici%25C3%25A1rio). Acesso em 10 set 2023.

ESTADO DE SANTA CATARINA. PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. CONSELHO SUPERIOR. **Resolução CONSUP N. 4/2022**. Dispõe sobre a estrutura organizacional, a composição, o funcionamento e os procedimentos da Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos (CASC/PGE). Disponível em: <https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Resolucao-Consup-4-2022-2.pdf>. Acesso em 29 set. 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. **Começa o diagnóstico de diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal**. São Paulo, 01 ago. 2023. Disponível em: <http://www.portal.pge.sp.gov.br/comeca-o-diagnostico-de-diversidade-nas-procuradorias-gerais-dos-estados-e-do-distrito-federal/>. Acesso em: 30 set. 2023.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE Controladoria-Geral do Estado - CONTROL-RN. **Compliance de gênero: enfrentamento à discriminação e ao assédio sexual e moral no serviço público**. Natal, 2023. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/control/DOC/DOC00000000303393.PDF>. Acesso em 28 out 2023.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Estado inaugura sala de apoio à amamentação para servidoras no Centro Administrativo. **Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão**, 30 ago. 2021. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/estado-inaugura-sala-de-apoio-a-amamentacao-para-servidoras-no-centro-administrativo> . Acesso em 27 ago. 2023.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.804, de 3 de março de 2022**. Dispõe sobre a instalação de salas de apoio à amamentação em órgãos públicos do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15804-2022-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-a-instalacao-de-salas-de-apoio-a-amamentacao-em-orgaos-publicos-do-estado-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em 28 ago. 2023.

ESTORNINHO, Maria João. **A Fuga para o Direito Privado**. Coimbra, Livraria Almedina, 1996.

ESTRELLA, Hernani. **Direitos da Mulher: Doutrina, legislação e jurisprudência**. Rio de Janeiro: José Konfino editor, 1979.

FACCI, Lucio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**: a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019.

FACCI, Lucio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**: a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito). Niterói: UFF, 2018.

FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila; GOULART, Juliana Ribeiro. O marco legal da mediação no Brasil: Aplicabilidade na administração Pública. **Revista de Formas**

**Consensuais de Solução de Conflitos**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 148-164, Jul./Dez. 2016.

FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **O modelo restaurativo, o sistema multiportas e a advocacia pública: novos paradigmas para a ciência jurídica**. Tese. Congresso Nacional de Procuradores de Estado, s/l, s/d.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Cultura Jurídica e democracia: a favor da democratização do Judiciário. In: LAMOUNIER, Bolivar; Weffort, Francisco C; Benevides, Maria Victória. Durval; (Orgs.). **Direito, Cidadania e participação**. São Paulo: T.A Queiroz Editor, 1981. p. 3-20.

FALECK, Diego. Comentários aos arts. 165 a 175. CRUZ E TUCCI, José Rogério; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; APRIGLIANO, Ricardo; DOTTI, Rogéria; MARTINS, Sandro Gilbert (Coord.). **Código de Processo Civil Anotado**. São Paulo: AASP – OAB/PR, 2018. Disponível em: <https://www.aasp.org.br/produto/codigo-de-processo-civil-anotado/>. Acesso em 30 set. 2023.

FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas: Criação de Estratégias e Processos Eficazes para Tratar Conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2018.

FERNANDEZ, Atahualpa; FERNANDEZ, Marly. Cuidado e “direito de ser”: O que fazer com a desigualdade? PEREIRA, Tânia da Silva; OLIVEIRA, Guilherme de; Coltro, Antônio Carlos Mathias (Coord.). **Cuidado e o Direito de ser: respeito e compromisso**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2018, p. 131-154.

FERRAJOLI, Luigi. **A construção da democracia: teoria do garantismo constitucional**. Coordenador da tradução Sérgio Cademartori. Florianópolis: Ematis, 2023

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. São Paulo: RT, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens: a crise da democracia italiana**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Terminação consensual de litígios envolvendo o poder público estadual como política pública entre os anos de 2015 a 2019**. Tese (Doutorado em Direito) Brasília: Uniceub, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15193/1/61700022.pdf>. Acesso em 07 mar. 2022.

FERREIRA, Kaline. A autocomposição e as pessoas jurídicas de direito público. O que mudou após a Lei de Mediação? **Publicações da Escola da AGU**, ano 9, nº4. – O Código de Processo Civil de 2015 e a Advocacia Pública Federal. Questões Práticas e controvertidas. Brasília/DF, out.dez. 2017. Disponível em: [https://anafenacional.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Artigo-Mediacao-Depois-da-lei-de-mediacao\\_Kaline-Ferreira.pdf](https://anafenacional.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Artigo-Mediacao-Depois-da-lei-de-mediacao_Kaline-Ferreira.pdf). Acesso em: 13 nov. 2023.

FERTUZINHOS, Sónia. Fundamentos constitucionais da igualdade de género. **Sociologia, Problemas e Práticas**, NE, 2016. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2603>. Acesso em: 13 nov. 2023.

FIDELES, Sirlene Moreira; FERREIRA, Carolina Costa A violência contra a mulher em universidades brasileiras: a perspectiva de género em um Processo Administrativo Disciplinar. SEVERI, Fabiana Cristina (Org.). **Reescrevendo decisões judiciais em perspectivas feministas**: a experiência brasileira. Ribeirão Preto: IEA/FDRP-USP, 2023.

FIDELES, Sirlene Moreira. **A violência contra a mulher no Ensino Superior no Brasil**: a importância de (re)escrever decisões administrativas com perspectiva de género. Tese (Doutorado em Direito). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Brasília, 2022.

FILPO, Klever Paulo Leal. **Mediação Judicial**: Discursos e Práticas. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad: Faperj, 2016.

FIORAVANTI, Maurizio. **El estado moderno en Europa**: instituciones y derecho. Madrid: Trotta, 2004.

FRANCO, Monica. A crítica feminista na filosofia política: algumas reflexões a partir das críticas de Catharine Macaulay a Thomas Hobbes. **Peri**: Revista de Filosofia, v. 10 n. 2, 2018.

FREIRE, André Luiz. Direito público e direito privado. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/133/edicao-1/direito-publico-e-direito-privado>. Acesso em 30 set. 2023.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. Saberes necessários à prática educativa. São Paulo: paz e terra, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: paz e terra, 2005.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, dez. 2017. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>>. Acesso em: 21 Set. 2019.

FRIAÇA, Guilherme José Roeder. **Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011)**: uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília: FUNAG, 2018.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação e judiciário**: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflitos. Tese (Doutorado em Direito Processual). São Paulo: USP, 2011.

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

GALLAS, Bruno (repórter). Cobalchini apresenta projeto para garantir licença maternidade em mandatos eletivos. **Upiara Online**, 5 out. 2023. Disponível em: <https://www.upiara.online/cobalchini-apresenta-projeto-para-garantir-licenca-maternidade-em-mandatos-eletivos/>. Acesso em: 10 nov.2023.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa Garcia. Mediação e Autocomposição: Considerações sobre a lei nº 13.140/2015 e o Novo CPC. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**. São Paulo. Ano XII. nº 97, set-out. 2015.

GAZANEO, Marta Madeira; OLIVEIRA, Liliam Fernandes de. Alterações posturais durante a gestação. **Revista Brasileira de Atividade Física & Saúde**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 13-21, 1998.

GEERTZ, Clifford. **O saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet; SPENGLER, Fabiana Marion. **O mediador na resolução 125/2010 do CNJ**: um estudo a partir do Tribunal Múltiplas Portas. Águas de São Pedro: Livronovo, 2016.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. **O papel do terceiro mediador na política pública brasileira de tratamento de conflitos – resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010 do Conselho Nacional de Justiça brasileiro – à luz da experiência do modelo do tribunal de múltiplas portas do distrito de Columbia, Estados Unidos da América**. Tese (Doutorado em Direito). Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016.

GODOY, Arnaldo Moraes. O julgamento de Sócrates. **Sequência**, n. 46, jul., 2003, p. 11-27.

GOLEMAN, Daniel. **O cérebro e a inteligência emocional**: novas perspectivas. Tradução Carlos Leite da Silva. Rio de Janeiro: Objetiva. 2012.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. **A Câmara de Conciliação em Saúde do Estado da Bahia e a processualização administrativa negocial**. Tese (Doutorado em Direito do Estado). São Paulo: USP, 2021.

GONÇALVES, Jéssica. **Cultura do consenso**: uma definição a partir da mediação de conflitos. Florianópolis: Habitus, 2020.

GONÇALVES; Jéssica; GOULART, Juliana. **Negociação, Conciliação e Mediação. Impactos da pandemia na cultura do consenso e na educação jurídica**. Florianópolis: Emais, 2020.

GONZÁLEZ, Noelia Igareda. **De la protección de la maternidad a una legislación sobre el cuidado**. Tese (Doutorado em Direito Público). Universitat Autònoma de Barcelona, 2010. Disponível em: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/48648/nig1de1.pdf;sequence=1>. Acesso em: 12 nov. 2023.

GOTTFRIED, Heidi. **Gender, Work, and Economy: unpacking the global Economy**. Cambridge: Polity Press, 2013. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=P1klAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=gottfried+gender+love+care&ots=aqLS1ObkEV&sig=lc\\_6jq73kkuN03P7ae5tUp1eH0#v=onepage&q=gottfried%20gender%20love%20care&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=P1klAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=gottfried+gender+love+care&ots=aqLS1ObkEV&sig=lc_6jq73kkuN03P7ae5tUp1eH0#v=onepage&q=gottfried%20gender%20love%20care&f=false). Acesso em 06 nov. 2023.

GOULART, Juliana. **Conheça a Diferença entre Shuttle Mediation e Caucus**. 10 de julho de 2020. Artigo. Disponível em: <https://iasc.org.br/2020/07/conheca-a-diferenca-entre-shuttle-mediation-e-caucus>. Acesso em: 27 set. 2023.

GOULART, Juliana Ribeiro; CADEMARTORI, Luiz Henrique U. A virada consensual na solução de controvérsias no âmbito da Administração Pública democrática no Brasil e suas implicações no regime jurídico administrativo: a conjugação entre publicidade e confidencialidade na mediação de conflitos. **Revista Justiça Do Direito**, v. 34, n. 3, p. 111-136, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5335/rjd.v34i3.12145>. Acesso em: 05 dez. 2022.

GOULART, Juliana Ribeiro; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Como se pode fazer mediação na administração pública?** Disponível em: <http://emporiiodireito.com.br/como-se-pode-fazer-mediacao-na-administracao-publica-por-juliana-ribeiro-goulart-e-paulo-roney-fagundez-avila/>. Acesso em 07 jun. 2022

GOULART, Juliana Ribeiro; GONÇALVES, Jéssica. Breves Considerações sobre a Lei de Mediação. **Empório do Direito**, 08 ja. 2016. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/breves-consideracoes-sobre-a-lei-de-mediacao>. Acesso em: 27 set. 2023.

GOULART, Juliana; GOLÇALVES, Jéssica. A contribuição da Resolução 125 de 2010 do CNJ para a promoção da Cultura da Mediação no Brasil. BARBOSA, Amanda; BERTPAGLIA, Guilherme (Coord.). **Tratamento adequado de conflitos: Volume I**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020,427-449.

GOULART, Juliana Ribeiro. **Concretização do acesso à justiça: a mediação judicial e o reconhecimento do ofício do mediador judicial no Brasil**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

GOULART, Juliana; EIDT, Elisa. Consensualidade na administração pública. In: EIDT, Elisa; GOULART, Juliana; SCHNEIDER, Patricia; RAMOS, Rafael (Orgs.). **Consensualidade na Administração Pública**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre; Escola Superior de Direito Municipal, 2022. p. 10-24.

Disponível em: < <http://mail.mediatum.com.br/2018/posts/E-book-Consensualidade-na-Administracao-Publica.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2023

GUIMARÃES, Nadya Aaraújo; HIRATA, Helena (eds.). **Care and care workers: A Latin American perspective**. Serie Latin American Societies – Current Challenges in Social Sciences. Cham: Springer, 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Más Allá del Estado Nacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

HEGEL, George W. F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Leopoldo: Unisinos, 2010.

HEIN, Juliano. **Interesse Público: Premissas teórico-dogmáticas e proposta de fixação de cânones interpretativo**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

HEINEN, Luana Renostro; OLIVEIRA, Marina Barcelos de. A regulamentação do Trabalho Doméstico no Brasil. p.159-174. In BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra (Coord.). **Direito das Mulheres**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia: síntese de um milénio**. Lisboa: Almedina, 2012.

HESPANHA, António Manuel. **Pluralismo jurídico e direito democrático: prospetivas do direito no século XXI**. Lisboa: Almedina, 2019.

HOBBS, Thomas. **Leviathan**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

HOOKS, Bell. **Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

IBDFAM. **Sancionada lei que impede guarda compartilhada em caso de violência doméstica**. Belo Horizonte, 01 nov. 2023. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/noticias/11277/Sancionada+lei+que+impede+guarda+compartilhada+em+caso+de+violencia+domestica>. Acesso em: 9 nov. 2023.

IPEA. **Atlas do Estado Brasileiro**. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 05 dez. 2020.

KRZNARIC, Roman. **O Poder da Empatia. A arte de colocar-se no lugar do outro para transformar o mundo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

LAGRASTA LUCHIARI, Valéria Ferioli. A Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e a Mediação Familiar. **Revista Nacional de Direito de Família e Sucessões**. Porto Alegre. v.7, n. 41, p. 101-109, marc./abri.2021.

LEAL JÚNIOR, João Carlos; PENHA, Renata Mayumi Sanomya. Eficiência, Consensualismo e os Meios Autocompositivos de Solução de Conflitos na Administração Pública. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, nº 211, JULHO/2023, pp. 58-92.

LIMA, Rogério Medeiros Garcia de. **O Direito Administrativo e o Poder Judiciário**. 2 ed. Ver. Atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set./dez. 2016, p. 288. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66664>. Acesso em: 05 dez. 2020.

LLORENTE-PULIDO, Seila; CUSTODIO, Estefanía; LÓPEZ-GIMÉNEZ, María Rosario; OTERO-GARCÍA, Laura. Barriers and Facilitators for Exclusive Breastfeeding within the Health System and Public Policies from In-Depth Interviews to Primary Care Midwives in Tenerife (Canary Islands, Spain). **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 19, n. 1, p. 128, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph19010128>. Acesso em: 12 nov. 2023.

LOIS, Cecilia Caballero; MILITÃO, Ana Clara de Oliveira; SILVA, Yasmin de Melo. ADPF 54: a (in)eficácia social dos direitos das mulheres na cidade do Rio de Janeiro: uma análise a partir das tensões entre direito, políticas públicas e linguagem. In: BARBOSA, Claudia Maria; PAMPLONA, Danielle Anne (Orgs.). **Limites e possibilidades da legitimidade e eficácia da prestação jurisdicional no Brasil**. Curitiba: Letra da Lei, 2018.

MARQUES, Marcelo Silva Moreira Marques. **Mediação Aplicável: meio ambiente, rapto de menores, direito marítimo, saúde pública, contratos administrativos**. Santo André: Armada, 2023.

MARTINS, Janete Rosa; MALLMANN, Raul Bohnberger. Mediação na Administração Pública: um estudo acerca da mediação waratiana como meio de formar autonomia em conflitos que envolvam a Administração Pública. In: Seminário Internacional de Direitos Humanos e Democracia, Fundamentos e Concretização dos Direitos Humanos. **Anais**. Publicado em: 26 mar. 2018. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9026>. Acesso em: 30 set. 2023.

MASCARENHAS, Leticia Martins de Araújo; NEVES, Cleuler Barbosa das. A consensualidade na Administração Pública face ao novo paradigma do Direito Administrativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 189-203, ago. 2021.

MATTAR, Laura Davis. Os direitos reprodutivos das mulheres. FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão; LEITE, Glauco Salomão. **Manual dos Direitos da Mulher**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.54-80.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUER, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2 ed. ver. Atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELES, Ramiro de Campos. **A Administração Pública e o servidor público na Constituição Federal**. 2. Ed. ver, atual e ampl. Goiânia: ABB, 2001.

MENDONÇA, Rafael. **A ética da mediação ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

METZGER, Gillian E. Administrative constitutionalism. **Texas Law Review**, v. 91, p. 1896, 2013. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2269773>. Acesso em: 24 set. 2015.

MONDARDO, Dilsa. **20 anos rebeldes**: o Direito à luz da proposta filosófica-pedagógica de L. A. Warat. Florianópolis: Editora Diploma Legal, 2000.

MORAIS DA ROSA, Alexandre. A força da palavra deve ser sustentada na mediação penal. **Conjur**, 25 dez. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-25/limite-penal-forca-palavra-sustentada-mediacao-penal>. Acesso em: 12 jul.2023.

MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Garantismo jurídico e controle de constitucionalidade material: aportes hermenêuticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Guia compacto do processo penal conforme a Teoria dos Jogos**. 2. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MORAIS DA ROSA, Alexandre. Prefácio. In: GONÇALVES, Jéssica; GOULART, Juliana. **Mediação de conflitos**: teoria e prática. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

MORAIS DA ROSA, Alexandre. Prefácio. In: WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca**: o ofício do mediador. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

MOREIRA, Adilson José. **O que é Discriminação?** Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Justificando, 2017.

MOREIRA NETO, Diego de Figueiredo. **Mutações de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Rev. Dir. Adm.** Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, Jan./Mar. 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. Sentando-se à mesa de negociação com autoridades públicas. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral; CRUZ, Elisa Schmidlin. **Direito Administrativo e Alternative Dispute Resolution**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 23.

NIEBUHR, Pedro de Menezes; OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; QUINT, Gustavo Ramos da Silva. Relação entre a consensualidade administrativa e o modelo cooperativo do processo civil brasileiro: o contexto de criação das câmaras de mediação e conciliação na administração pública. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em 30 set. 2023.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **As normas de direito público na Lei de Introdução ao Direito brasileiro**: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2019.

NOHARA, Irene P. **Fundamentos de Direito Público**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559773411. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773411/>. Acesso em: 14 out 2023.

NUNES, Daniel Capecchi. A burocracia como guardiã da Constituição: democracia e separação de poderes no Estado administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 282, n. 2, p. 189–216, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/89351>. Acesso em: 9 nov. 2023.

NUNES, Diego; GOULART, Juliana Ribeiro. As formas consensuais de solução de conflitos e as novas Diretrizes curriculares para os cursos de Graduação em Direito. **Migalhas**, 21 mai. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/302686/as-formas-consensuais-de-solucao-de-conflitos-e-as-novas-diretrizes-curriculares-para-os-cursos-de-graduacao-em-direito>. Acesso em: 13 dez. 2020.

OLIVEIRA LIMA, Isabel Maria Sampaio; LEÃO, Thiago Marques; ALCÂNTARA, Miriã Alves Ramos. Proteção legal à amamentação, na perspectiva da responsabilidade da família e do Estado no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 66-90, nov. 2013/fev. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/75649/79186>. Acesso em: 12 nov. 2023.

OLIVEIRA LIMA, Isabel Maria Sampaio; LEÃO, Thiago Marques; ALCÂNTARA, Miriã Alves Ramos. Proteção legal à amamentação, na perspectiva da responsabilidade da família e do Estado no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 66-90, nov. 2013/fev. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/75649/79186>. Acesso em: 11 nov.2023.

OLIVEIRA ROCHA, J. A. As Relações entre o Poder Político e os Funcionários. ANAIS: **Colóquios sobre o Estatuto dos Funcionários Municipais**. CEDREL: Lisboa, 21 de junho de 2001.

OLIVEIRA, Allen Kardec Feitosa. **Do contencioso à resolução consensual do conflito**: uma resposta pragmática para a Administração Pública Municipal. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 104, p. 303-322, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em: 17 nov. 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique de Oliveira. Prefácio. In: SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom di. **Mediação na Administração Pública Brasileira**: O desenho institucional e procedimental. São Paulo: Almedina, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; CARMO, Thiago Gomes do. Estado Consensual e os Desafios da Inovação: Sandbox Regulatório Como Instrumento de Experimentalismo Controlado. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, nº 205, jan., pp. 71-97 2023.

ONU. Nações Unidas – Brasil. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Igualdade de gênero: Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. 2023b. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em 24 set. 2023.

ONU. Nações Unidas – Brasil. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 2023a. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs#:~:text=Os%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustentável%20sã,o%20um%20apelo%20global%20à,de%20paz%20e%20de%20prosperidade.> Acesso em 24 set. 2023.

PAULA FILHO, Alexandre de. **Audiência de conciliação e de mediação obrigatórias no início do processo**: um olhar histórico, dogmático e empírico sobre o art. 334 do CPC/15. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

PAULO NETO, Alberto. Sobre a normatividade do estado democrático de direito: um plaidoyer às teorias políticas de R. Dworkin e J. Habermas. **Kínesis**, Vol. IX, nº 20, Jul., 2017, p.1-30.

PENA DIAS, Emilia Ferreira; MARRADES-PUIG, Ana Isabel; DIAS, Cleidson Nogueira. Género y Protección a la Maternidad en el Entorno Organizacional: la Percepción de Mujeres Especialistas en Derecho de la Capital de Brasil. **Direito Público**, v. 18, n. 99, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5098>. Acesso em: 12 nov. 2023.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães; SOBRAL, Willde Pereira. Desenvolvimento sustentável, agenda 2030 e atuação do CNJ para redução da desigualdade de gênero. **Revista Eletrônica do CNJ**, v. 5, n. 1, jan. /jun. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/226/102>. Acesso em 24 set. 2023.

PIMENTEL, Sílvia. Gênero e direito. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/122/edicao-1/genero-e-direito>. Acesso em 11 nov. 2023.

PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi. A luta Histórica das mulheres e as dificuldades encontradas nas esferas políticas de poder para alcançar a Igualdade de gênero. PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi (Coord). **Direito das mulheres**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 103-122.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO Kátia Barbosa. Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, Jan./Fev., 2006, p. 81-105.

PIRES, Raissa Paiva. **The Woman in the Role of Judge in Brazilian Courts**. Dissertação (Mestrado em Administração). Brasília: UnB, 2023. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=12803520](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=12803520). Acesso em: 17 nov. 2023.

QUEIROZ, Christina. Economia do cuidado: aumento na expectativa de vida da população e novos arranjos familiares ampliam a demanda por cuidadores e desafiam a gestão pública. **Revista Pesquisa Fapesp**, v. 299, jan. 2021. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/economia-do-cuidado/>. Acesso em 11 nov. 2023.

RANGEL, Roberta Maria. As regras da Lei da Mediação (Lei 13.140/2015) para a Administração Pública. In: ROCHA, Caio Cesar V.; SALOMÃO, Luis F. **Arbitragem e Mediação - A Reforma da Legislação Brasileira**, 2ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2017. p. 259-275.

RAZAVI, S. **The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options**. Geneva: UNRISD, 2007. (Working Paper, n. 3). Disponível em: <https://bit.ly/3y7feYv>. Acesso em: 11 nov. 2023.

RIBEIRO, Djamila. Prefácio. In: AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2020.

RICH, Adrienne. Compulsory Heterosexuality and Lesbian Existence. **Signs: Journal of Women in Culture and Society**, v. 5, 1980, p. 631-660.

RIFKIN, Janet. **Online dispute resolution: Theory and practice of the fourth party.** Conflict Resolution Quarterly, v. 19, n. 1, p. 117–124, 2001. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/crq.3890190109>. Acesso em 10 nov. 2023.

RODRIGUES-ARANA, Jaime. La mediación em le derecho admistrativo. **Revista de Derecho Público**, nº 74, Universidade do Chile, 2011, pp. 113-131.

RODRIGUES, Marco Antonio; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Políticas públicas consensuais em momento de crise: como arranjos normativos viabilizam soluções criativas? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n.85, p. 231-255, jul./set.2021.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta: Técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais.** São Paulo: Ágora, 2006.

SABADELL, Ana Lucia; PAIVA, Lívia de Meira Lima. Diálogos entre feminismo e criminologia crítica na violência doméstica: justiça restaurativa e medidas protetivas de urgência. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, vol. 153, p. 173-206, mar. 2019.

SABADELL, Ana. **Manual de sociologia jurídica: uma introdução a uma leitura externa do Direito.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SABADELL, Ana. Os direitos reprodutivos das mulheres. FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão; LEITE, Glauco Salomão. **Manual dos Direitos da Mulher.** São Paulo: Saraiva, 2013, p.467-480.

SALES, Lilia Maria de Moraes. **Justiça e mediação de conflitos.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SALM, João; ORDWAY, Jared L. New Perspectives in Public Administration: A Political Process of Education and Leadership Through Mediation. **Administrative Theory & Praxis**. v. 32, n. 3, 2010, p. 438-444.

SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom di. **Mediação na Administração Pública Brasileira: O desenho institucional e procedimental.** São Paulo: Almedina, 2018.

SANDER, Frank & CRESPO, Mariana Hernandez. **A Dialogue Between Professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: Exploring the Evolution of the Multi-Door Courthouse.** 5 U. St. Thomas L.J. 665 (2008). Disponível em: <http://ir.stthomas.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=ustlj>. Acesso em 01 mar. 2022.

SANTOS, Elisama. **Educação não violenta: como estimular autoestima, autonomia, autodisciplina e resiliência em você e nas crianças.** 16 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos: risco, medo e fuga da responsabilização**. Tese (doutorado em direito). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/234522/PDPC1519-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em 18 jul. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3.ed. rev. atual. ampl. - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SERPA, Maria de Nazareth. **Mediação de Família**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SEVERI, Fabiana Cristina. Justiça em uma perspectiva de gênero: elementos teóricos, normativos e metodológicos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, p. 574-601, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/119320>. Acesso em: 17 nov. 2023.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Reescrevendo decisões judiciais em perspectivas feministas: a experiência brasileira**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2023. Disponível em: [www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1018](http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1018). Acesso em 11 novembro. 2023.

SIQUEIRA, Moema Miranda de. Cultura e organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, Volume 120, Número 2, Mai.-Ago., 1996, p. 113-129.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. Departamento Científico de Aleitamento Materno. PROMOVER, proteger e apoiar a amamentação. **Pediatria para famílias**, 2023. Disponível em: <https://www.sbp.com.br/especiais/pediatria-para-familias/nutricao/promover-protoger-e-apoiar-a-amamentacao/>. Acesso em 25 set. 2023.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos**. Tese (doutorado em Direito). Florianópolis: UFSC, 2010.

SOUZA, Luciana Moessa de. A mediação de conflitos e a Administração Pública. In: HALE, Durval; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Org.). **O marco legal da mediação no Brasil: comentários à Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. São Paulo: Atlas, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento de conflitos**. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion. **O Estado-jurisdição em crise e a instituição do consenso**: por uma outra cultura no tratamento de conflitos. Tese (Doutorado em Direito). São Leopoldo: UNISINOS, 2007.

SPINELLI, Miguel. Duas mulheres de Atenas: Aspásia, a companheira de Péricles, e Xantipa, a de Sócrates. **Hypnos**, n. 39, 2017. Disponível em: <https://hypnos.org.br/index.php/hypnos/article/view/521>. Acesso em 28 mai. 2023.

STRECK, Lenio. Vamos aceitar a desmoralização do Direito e do advogado? Até quando? **Conjur**, 27 mai. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-27/senso-incomum-vamos-aceitar-desmoralizacao-direito-advogado-quando>. Acesso em 28 out. 2023.

SUNDEFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 1997.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 2ª ed., ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

TIMM, Luciano Benetti; MAGALHÃES JÚNIOR, Danilo Brum de. A mediação pela perspectiva da análise econômica do direito. In: NASCIMBENI, Asdrubal Franco; BERTASI, Maria Odete Duque; RANZOLIN, Ricardo Borges (Orgs). **Temas de mediação e arbitragem**. São Paulo: Lex Editora, 2017.

TONIN, Maurício Morais. **Arbitragem, Mediação e Outros métodos de solução de Conflitos envolvendo o Poder Público**. São Paulo: Almedina, 2019.

TORREMORELL, Maria Carme Boqué. **Cultura de Mediação e Mudança Social**. Porto: Porto Editora. 2008.

TRONTO, Joan C. 1993. **Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care**. Routledge, New York. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781003070672/moral-boundaries-joan-tronto>. Acesso em 11 nov. 2023.

TT. TJDFDT abre oficialmente a 12ª Semana Nacional de Conciliação. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**. Novembro, 2017. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2017/novembro/tjdft-abre-oficialmente-12a-semana-nacional-de-conciliacao>. Acesso em: 14 nov. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Faculdade de Letras. Maria Firmina dos Reis. **literafro - O portal da literatura Afro-Brasileira**, 13 Jul. 2023. Disponível em: <http://www.letras.ufmg.br/literafro/autoras/322-maria-firmina-dos-reis>. Acesso em 28 out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Aleitamento materno: Prevalência e práticas de aleitamento materno em crianças brasileiras menores de 2 anos. KAC, Gilberto (Coord.). **4º ENANI 2019**. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2021. Disponível em: <https://enani.nutricao.ufrj.br/index.php/relatorios/>. Acesso em: 28 out. 2023.

VALGAS, Rodrigo. **Direito Administrativo do Medo: Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2002.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. **Sob o leito de procusto: sistema judicial e a criminalização da luta pela terra no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Seropédica: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://tede.ufrrj.br/jspui/handle/jspui/1232>. Acesso em 10 nov. 2013.

WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo. **Breves Comentários ao Código de Processo Civil de 2015**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

WARAT, Luis Aberto. A questão do gênero no Direito. DORA, Denise Dourado (Org.). **Feminino Masculino: igualdade e diferença na justiça**. Porto Alegre: Sulina, 1997, p. 59-72. Disponível em: <https://themis.org.br/wp-content/uploads/2015/04/feminino-masculino-igualdade-diferenca-na-justica.pdf>. Acesso em 28 out. 2023.

WARAT, Luis Alberto (Org.). **Em nome do acordo: a mediação no Direito**. Buenos Aires: Angra Impressiones, 1998.

WARAT, Luis Alberto. **O Direito e sua linguagem**. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca: o ofício do mediador**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WARNER, Michael. Introduction. WARNER, Michael (ed.). **Fear of a queer planet: queer politics and social theory** (Social Text Collective — Cultural politics, v. 6). Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Org.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ, 2005.p. 684-690.

WHO. **Guideline for complementary feeding on infants and young children 6-23 months of age**. Geneva: World Health Organization, 2023. Disponível em: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/373358/9789240081864-eng.pdf?sequence=1>. Acesso em 28 out. 2023.

ZIMMERMANN, Aline Amábile; DA SILVA, Fernanda Donadel; DE PAULA, Isis Regina. Da cidade à cidadania: a ocupação dos espaços públicos pelas mulheres. p.41-69. In BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra (Coord.). **Direito das Mulheres**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.