



ISSN 2674-8169



Latindex



DOI



Gestão de Conflitos em Órgãos Públicos: Contribuições da Mediação para a Administração Pública

Graciane Santin, Myriam Marta Soares de Mello, José Fernando Bezerra Miranda, Osmar de Paula Oliveira Júnior, Messias Rodrigues Medeiros



<https://doi.org/10.36557/2674-8169.2026v8n3p966-989>

Artigo recebido em 16 de Fevereiro e publicado em 16 de Março de 2026

REVISÃO DE LITERTURA

RESUMO

O artigo abordou a gestão de conflitos em órgãos públicos, com ênfase nas contribuições da mediação como instrumento estratégico para a administração pública. O tema foi considerado relevante diante da intensificação de tensões nas relações de trabalho no setor público, marcadas por estruturas hierárquicas rígidas, diversidade de interesses institucionais e demanda crescente por eficiência, transparência e legitimidade nas decisões administrativas. O problema de pesquisa buscou compreender de que modo a mediação poderia contribuir para a gestão de conflitos no contexto dos órgãos públicos, especialmente nas relações interpessoais e organizacionais. O objetivo do estudo foi analisar as potencialidades da mediação como mecanismo de gestão de conflitos na administração pública, considerando suas interfaces com a gestão de pessoas e com a cultura organizacional do serviço público. A fundamentação teórica articulou autores da gestão de pessoas, como Bergue, do Direito Administrativo, como Di Pietro e Moreira Neto, e da teoria dos conflitos, como Moore, Fisher e Ury. A pesquisa teve natureza aplicada, abordagem qualitativa e baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, incluindo a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, marco da política de autocomposição no Brasil. Os resultados indicaram que a mediação exige potencial para reduzir a judicialização, fortalecer o diálogo institucional, melhorar o clima organizacional e favorecer práticas administrativas colaborativas, exigindo mudança cultural nas formas de gestão, para além de respostas punitivas ou disciplinares, e indicando a necessidade de aprofundar pesquisas empíricas sobre seus impactos no cotidiano administrativo.

Palavras-chave: Gestão de Conflitos. Mediação. Administração Pública. Judiciário, Cultura Organizacional

Conflict Management in Public Agencies: Contributions of Mediation to Public Administration

ABSTRACT

The article addressed conflict management in public agencies, with emphasis on the contributions of mediation as a strategic instrument for public administration. The topic was considered relevant considering the intensification of tensions in workplace relations in the public sector, marked by rigid hierarchical structures, diversity of institutional interests, and a growing demand for efficiency, transparency, and legitimacy in administrative decisions. The research problem sought to understand how mediation could contribute to conflict management in the context of public agencies, especially in interpersonal and organizational relations. The objective of the study was to analyze the potential of mediation as a mechanism for conflict management in public administration, considering its interfaces with people management and with the organizational culture of public service. The theoretical framework articulated authors from people management, such as Bergue, from Administrative Law, such as Di Pietro and Moreira Neto, and from conflict theory, such as Moore, Fisher, and Ury. The research had an applied nature, a qualitative approach, and was based on bibliographic and documentary research, including Resolution No. 125/2010 of the National Council of Justice, a landmark in Brazil's self-composition policy. The results indicated that mediation has the potential to reduce judicialization, strengthen institutional dialogue, improve the organizational climate, and foster collaborative administrative practices, requiring a cultural change in management methods beyond punitive or disciplinary responses, while also pointing to the need for further empirical research on its impacts in everyday administrative practice.

Keywords: Conflict Management. Mediation. Public Administration. Judiciary. Organizational Culture.

Instituição afiliada – Graciane Santin

Bacharel em Direito
Universidade de Gurupi – Unirg
Dianópolis/To, Brasil
gracianesantin2@gmail.com

Myriam Marta Soares de Mello

Mestrado em Administração
Universidade Federal de Viçosa
Palmas/Tocantins, Brasil
myriam.ms@unitins.br

José Fernando Bezerra Miranda

Doutorado em Educação
Universidade Federal do Tocantins
Palmas – Tocantins, Brasil
jose.fb@unitins.br

Osmar de Paula Oliveira Júnior

Doutorado em Agronegócio
Universidade Federal de Goiás
Goiânia, Goiás, Brasil
osmar.po@unitins.br

Messias Rodrigues Medeiros

Mestre em Desenvolvimento Regional
Universidade Federal do Tocantins
Palmas – Tocantins, Brasil
messias.rm@unitins.br

Autor correspondente: Graciane Santin - gracianesantin2@gmail.com

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



INTRODUÇÃO

A gestão de conflitos no âmbito dos órgãos públicos tem se configurado como um desafio permanente para a administração pública contemporânea, especialmente diante da complexidade das relações institucionais, da diversidade de interesses envolvidos e das exigências crescentes por eficiência, transparência e legitimidade nas ações estatais. Nesse cenário, o modelo tradicional de enfrentamento de conflitos, centrado em soluções punitivas ou estritamente disciplinares, tem se mostrado limitado para lidar com as causas estruturais das tensões, produzindo muitas vezes apenas ‘harmonias artificiais’, nas quais o conflito é silenciado, mas não resolvido, e alimentando resistências veladas que reaparecem em forma de boicotes, adoecimento institucional e deterioração do clima organizacional.

O ambiente organizacional do serviço público, marcado por estruturas hierárquicas consolidadas, normativas rígidas e múltiplas instâncias decisórias, tende a potencializar situações de tensão que, quando não adequadamente administradas, comprometem o clima organizacional, a produtividade dos servidores e a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Nesse panorama, os conflitos deixam de ser compreendidos apenas como disfunções administrativas e passam a ser reconhecidos como fenômenos inerentes às relações de trabalho, exigindo abordagens que ultrapassem soluções meramente punitivas ou judiciais.

A administração pública enfrenta, portanto, a necessidade de adotar estratégias que favoreçam o diálogo, a escuta qualificada e a construção consensual de soluções, sobretudo em contextos nos quais a judicialização excessiva se revela onerosa, morosa e pouco eficaz para a resolução de controvérsias internas.

A gestão de conflitos no âmbito dos órgãos públicos tem se configurado como um desafio permanente para a administração pública contemporânea, especialmente diante da complexidade das relações institucionais, da diversidade de interesses envolvidos e das exigências crescentes por eficiência, transparência e legitimidade nas ações estatais. O modelo tradicional de enfrentamento de conflitos, centrado em respostas punitivas ou meramente disciplinares, tem se mostrado insuficiente para alcançar as causas estruturais das tensões, produzindo muitas vezes apenas ‘harmonias artificiais’, nas quais o conflito é

silenciado sem ser efetivamente elaborado, alimentando resistências veladas e desgaste nas relações de trabalho.

Nesse contexto, a chamada tendência contemporânea da consensualidade no Direito Administrativo, em que Moreira Neto (2011) defende que o consenso não viola a legalidade, mas a concretiza ao aproximar a decisão administrativa dos sujeitos afetados, oferece um marco de mudança de paradigma que orienta a reflexão desenvolvida neste artigo. No setor público brasileiro, a estabilidade funcional e a baixa rotatividade dos servidores tornam as relações de trabalho duradouras, o que faz do convívio contínuo a regra e não a exceção; quando os conflitos são mal geridos, tendem a se tornar crônicos, o que torna a mediação, por preservar vínculos e reorganizar diálogos, uma estratégia ainda mais relevante. A busca por meios consensuais de tratamento de conflitos configura, inclusive, uma política pública nacional, impulsionada pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que institucionalizou a política de autocomposição no Brasil, evidenciando que o tema ultrapassa o campo das discussões acadêmicas e se projeta como diretriz formal para a administração e para o sistema de justiça.

Diante dessas considerações, o problema de pesquisa que orienta este artigo consiste em compreender de que modo a mediação pode contribuir para a gestão de conflitos no contexto dos órgãos públicos, especialmente no que se refere às relações interpessoais e organizacionais. A investigação parte do entendimento de que práticas consensuais podem favorecer ambientes institucionais mais cooperativos, reduzir desgastes decorrentes de disputas internas e fortalecer uma cultura administrativa pautada no diálogo e na corresponsabilidade.

O objetivo geral do artigo é analisar as potencialidades da mediação como mecanismo de gestão de conflitos na administração pública, considerando suas interfaces com a gestão de pessoas e com a cultura organizacional do serviço público. Como objetivos específicos, busca-se discutir as particularidades dos conflitos no contexto dos órgãos públicos, examinar os fundamentos teóricos da mediação organizacional e refletir sobre as possibilidades de aplicação desse método no âmbito da administração pública.

Do ponto de vista metodológico, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. O percurso investigativo apoia-se em produções acadêmicas das áreas de gestão pública, gestão de pessoas, teoria dos conflitos e mediação, bem como em

normativas e publicações institucionais relacionadas à conciliação e à mediação no setor público.

A relevância do estudo reside na contribuição teórica e prática para o debate sobre a gestão de conflitos na administração pública, ao articular referenciais conceituais com experiências institucionais consolidadas no campo da mediação. Ao final, espera-se que a discussão apresentada auxilie na reflexão sobre alternativas mais dialógicas e preventivas para o tratamento de conflitos nos órgãos públicos, fortalecendo práticas administrativas orientadas pela cooperação e pela construção consensual de soluções.

A gestão de conflitos no âmbito dos órgãos públicos tem se configurado como um desafio permanente para a administração pública contemporânea, especialmente diante da complexidade das relações institucionais, da diversidade de interesses envolvidos e das exigências crescentes por eficiência, transparência e legitimidade nas ações estatais. O modelo tradicional de enfrentamento de conflitos, centrado em respostas punitivas ou meramente disciplinares, tem se mostrado insuficiente para alcançar as causas estruturais das tensões, produzindo muitas vezes apenas 'harmonias artificiais', em que o conflito é silenciado sem ser efetivamente elaborado e dando margem a resistências veladas que se manifestam em boicotes, adoecimento institucional e deterioração do clima organizacional.

Nesse contexto, a tendência contemporânea da consensualidade no Direito Administrativo, em que Moreira Neto (2011) sustenta que o consenso não viola a legalidade, mas a concretiza ao aproximar a decisão administrativa dos sujeitos afetados, oferece um marco de mudança de paradigma no qual este artigo se insere, ao examinar a mediação como alternativa de tratamento qualificado dos conflitos no setor público. A estabilidade funcional e a baixa rotatividade dos servidores, características centrais do serviço público brasileiro, tornam as relações de trabalho duradouras, fazendo do convívio cotidiano a regra e não a exceção; quando os conflitos são mal geridos, tendem a se tornar crônicos, o que reforça a pertinência da mediação como estratégia que preserva vínculos, reorganiza diálogos e favorece a construção de acordos sustentáveis.

A busca por meios consensuais de tratamento de conflitos configura ainda uma política pública nacional, impulsionada pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que institucionalizou a autocomposição no Brasil e sinaliza que a mediação não se limita a um interesse acadêmico, mas integra diretrizes formais voltadas à administração

e ao sistema de justiça. Nessa perspectiva, a relevância teórica e prática do estudo decorre da constatação de que, embora existam normas e orientações gerais editadas pelo Conselho Nacional de Justiça, permanece uma lacuna quanto a diretrizes operacionais para implementar a mediação no cotidiano administrativo de modo tecnicamente consistente e eticamente responsável.

A pesquisa, de natureza aplicada e abordagem qualitativa, busca contribuir para o aprofundamento desse debate ao articular referenciais da gestão de pessoas, do Direito Administrativo e da teoria dos conflitos, oferecendo elementos analíticos que possam orientar gestores públicos e equipes de recursos humanos na construção de procedimentos de mediação ajustados às especificidades da cultura organizacional do serviço público. Dessa forma, o artigo pretende dialogar com o marco normativo já existente, problematizando seus limites e possibilidades e indicando caminhos para a consolidação de práticas consensuais que não esvaziem garantias jurídicas e, ao mesmo tempo, evitem a cronificação dos conflitos nas instituições públicas.

Para atingir os objetivos propostos, o artigo está organizado em seis seções. Após esta introdução, a segunda seção apresenta a fundamentação teórica, discutindo conceitos de conflito, mediação e suas interfaces com a administração pública. Na terceira seção são descritos os procedimentos metodológicos adotados, explicitando a natureza aplicada da pesquisa, a abordagem qualitativa e as fontes bibliográficas e documentais utilizadas.

A quarta seção desenvolve a análise sobre a mediação como estratégia de gestão de conflitos no setor público, explorando suas potencialidades e limites à luz do referencial teórico e do contexto institucional brasileiro. Em seguida, a quinta seção reúne os resultados e a discussão, articulando os achados da pesquisa com as categorias analíticas definidas e com o marco normativo vigente. Por fim, a sexta seção apresenta as considerações finais, retomando o problema e os objetivos do estudo, sintetizando as principais contribuições teóricas e práticas e indicando possibilidades para investigações futuras sobre mediação e gestão de conflitos na administração pública.

METODOLOGIA

O presente artigo configura uma pesquisa de natureza aplicada, pois busca produzir conhecimentos voltados à compreensão e ao aprimoramento das práticas de

gestão de conflitos nos órgãos públicos, com foco na mediação como instrumento organizacional. A opção por essa natureza decorre da intenção de articular um repertório conceitual consistente com proposições voltadas ao aperfeiçoamento do cotidiano administrativo, aproximando o “saber” acadêmico do “fazer” profissional em contextos marcados por estabilidade funcional, relações duradouras e necessidade de qualificar o clima organizacional. A mediação é examinada, portanto, não apenas como categoria teórica, mas como possibilidade concreta de reorganizar práticas de gestão de pessoas e de tratamento de tensões institucionais.

A abordagem adotada é qualitativa, uma vez que o fenômeno investigado envolve sentidos, percepções, valores e práticas institucionalizadas que não se deixam reduzir a indicadores numéricos. A análise é orientada por uma perspectiva interpretativa, interessada em compreender como a mediação é significada em documentos normativos, em obras de gestão pública e em referenciais da teoria dos conflitos, bem como de que modo esses sentidos se conectam às exigências de legalidade, eficiência e preservação do interesse público. Essa escolha metodológica permite explorar dimensões relacionais e normativas da gestão de conflitos, aspecto especialmente relevante em contextos em que a estabilidade funcional impede soluções baseadas em simples afastamento das partes envolvidas.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, o estudo se apoia em pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida a partir de consultas sistemáticas a bases de dados e repositórios amplamente utilizados na área, como SciELO, *Google Acadêmico* e repositórios institucionais de programas de pós-graduação em Direito e Administração Pública. Foram combinados descritores em língua portuguesa, tais como “gestão de conflitos”, “mediação”, “administração pública”, “gestão de pessoas no setor público”, “Direito Administrativo” e “autocomposição de conflitos”, articulados por operadores booleanos, de modo a localizar produções que dialogassem diretamente com o objeto do estudo. A seleção contemplou livros, artigos, dissertações e teses que abordam, de forma articulada ou específica, os temas centrais do trabalho.

O recorte temporal priorizou publicações situadas entre meados da década de 2000 e o período posterior à Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, o que permitiu conciliar autores clássicos, como Robbins (2005), cuja definição de conflito

organizacional permanece amplamente citada, com contribuições mais recentes da gestão pública e com o marco normativo que institucionalizou a política de tratamento adequado dos conflitos no Brasil. A inclusão de Robbins justifica-se pela centralidade de sua conceituação na literatura de comportamento organizacional, enquanto autores como Bergue (2014), Di Pietro (2019), Moreira Neto (2011), Moore (2014) e Fisher e Ury (2014) foram selecionados em função da autoridade técnica, da pertinência temática para o contexto brasileiro e da capacidade de iluminar, sob diferentes ângulos, a relação entre conflito, legalidade, consensualidade e gestão de pessoas no setor público.

A pesquisa documental concentrou-se na análise de normativas e publicações institucionais relacionadas à mediação e à conciliação, com destaque para a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, bem como para manuais, guias de mediação, relatórios de gestão e documentos interpretativos produzidos por órgãos do próprio CNJ e por tribunais que implementaram políticas de tratamento adequado dos conflitos. Foram examinadas, ainda, normativas complementares e documentos que explicitam a aposta institucional na consensualidade administrativa, permitindo observar como a ideia de autocomposição foi incorporada ao discurso oficial e quais orientações se dirigem, direta ou indiretamente, à administração pública. Esses materiais foram considerados fundamentais para compreender o processo de difusão da cultura da autocomposição e os desafios de sua tradução para o cotidiano do serviço público.

A integração entre os diferentes campos do conhecimento ocorreu por meio de um procedimento analítico que buscou correlacionar princípios do Direito Administrativo, contribuições da Administração e da gestão de pessoas e referenciais da teoria dos conflitos. Para tornar esse percurso mais transparente, adotou-se a Análise de Conteúdo na perspectiva proposta por Bardin, com etapas de pré-leitura, definição de categorias, exploração do material e interpretação dos resultados. As categorias temáticas foram definidas de forma a refletir os eixos centrais do estudo, tais como “natureza e dinâmica dos conflitos no setor público”, “paradigma da consensualidade e limites da legalidade”, “mediação e gestão de pessoas em contextos de estabilidade funcional” e “mediação como prática organizacional no serviço público”.

A cada etapa da análise, buscou-se relacionar os princípios da legalidade administrativa e da indisponibilidade do interesse público, enfatizados por Di Pietro,

com as necessidades de clima organizacional e preservação de vínculos laborais permanentes, destacadas por autores da gestão de pessoas como Bergue. Em diálogo com a teoria dos conflitos, especialmente com as contribuições de Moore e de Fisher e Ury, o procedimento analítico procurou examinar em que medida a mediação pode funcionar como ponte entre a exigência de agir conforme a lei e a flexibilidade necessária para tratar conflitos de maneira dialógica, sem produzir “harmonias artificiais” nem acordos informais desprovidos de respaldo institucional.

A opção pela pesquisa aplicada encontra justificativa no fato de que a articulação entre esses referenciais teóricos foi orientada, desde o início, pela intenção de propor caminhos para o aprimoramento da gestão pública. A metodologia adotada não se limitou à sistematização de conceitos, mas buscou identificar, a partir do cruzamento entre teoria, normativas e contexto organizacional, elementos que possam subsidiar práticas de mediação em órgãos públicos, respeitando os limites impostos pela legalidade e pela indisponibilidade do interesse público. A descrição detalhada das etapas de busca, dos critérios de seleção das fontes e da técnica de análise qualitativa utilizada permite que estudos futuros reproduzam o percurso metodológico, ajustando-o a diferentes realidades institucionais e aprofundando a investigação empírica sobre os impactos concretos da mediação no cotidiano administrativo.

REVISÃO DE LITERATURA

A gestão de conflitos nos órgãos públicos apresenta especificidades que decorrem da própria natureza da administração, atravessada pela permanência das relações profissionais, pela rigidez normativa e pela necessidade de observância constante dos princípios que orientam a atuação estatal. Robbins (2005) observa que, em ambientes organizacionais estáveis, nos quais os vínculos entre os sujeitos se prolongam no tempo, os conflitos tendem a reaparecer de maneira recorrente quando não são enfrentados em sua raiz, o que exige estratégias que superem respostas imediatistas e meramente sancionatórias. No serviço público, a combinação entre estabilidade funcional e baixa rotatividade torna essa característica ainda mais evidente, pois a ruptura das relações, pela simples saída de um servidor, não se apresenta como solução ordinária, fazendo com que tensões não elaboradas se acumulem e se tornem

parte do cotidiano institucional.

As disputas que emergem nesse cenário não se restringem a divergências interpessoais, já que envolvem também conflitos em torno da interpretação de normas, da distribuição de competências e do exercício da autoridade administrativa. Di Pietro (2019) lembra que a atuação dos gestores está fortemente condicionada pelos princípios da legalidade e da impessoalidade, o que pode reduzir as margens percebidas de negociação direta e incentivar uma cultura de enfrentamento centrada em procedimentos disciplinares ou jurídicos. Quando toda tensão é imediatamente convertida em processo formal, questões comunicacionais ou organizacionais acabam deslocadas para arenas onde o objetivo principal é apurar responsabilidades, e não necessariamente reconstruir vínculos ou redesenhar rotinas de trabalho. É nesse ponto que a mediação precisa ser compreendida não como flexibilização da lei, mas como etapa anterior e complementar, na qual se busca reorganizar relações e esclarecer expectativas dentro dos limites normativos vigentes.

A reflexão de Moreira Neto (2011) oferece base importante para essa inserção da mediação sem violar o princípio da legalidade. Ao afirmar que a consensualidade administrativa representa uma tendência contemporânea do Direito Administrativo, o autor sustenta que o consenso, quando construído com observância dos marcos legais e da indisponibilidade do interesse público, não fragiliza a autoridade estatal, mas reforça sua legitimidade ao aproximar decisões dos sujeitos afetados e das especificidades do caso concreto.

A mediação, nesse sentido, pode ser desenhada como procedimento institucional com regras claras, registro formal das etapas, transparência dos critérios e supervisão das instâncias competentes, o que afasta a ideia de “acordos informais” e a substitui por práticas consensuais rastreáveis e juridicamente justificáveis. A própria Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, ao institucionalizar a política de tratamento adequado dos conflitos, sinaliza que a autocomposição deixou de ser apenas iniciativa individual para se tornar diretriz reconhecida, abrindo espaço para que órgãos administrativos adaptem esses instrumentos às suas rotinas sem romper com o núcleo duro da legalidade.

No campo da gestão de pessoas, Bergue (2014) argumenta que a administração de pessoal no setor público precisa ultrapassar a lógica restrita ao controle de

procedimentos, incorporando práticas voltadas à mediação das relações e à construção de ambientes cooperativos. Quando se considera a estabilidade funcional, essa proposição ganha densidade, pois conflitos não resolvidos não desaparecem com a substituição de equipes, mas retornam em diferentes formas de resistência, adoecimento, absenteísmo ou queda de produtividade, o que gera custos diretos e indiretos para o Estado. A atuação de setores de Recursos Humanos como “facilitadores institucionais” permite que a mediação seja incorporada como política e não como evento isolado: mapeamento de focos de tensão, criação de espaços formais de escuta, formação de servidores para atuação como mediadores internos, protocolos que estabeleçam quando encaminhar questões para mediação e quando acionar instâncias disciplinares. Ao operar dessa forma, a gestão de pessoas deixa de reagir apenas a crises e passa a atuar preventivamente sobre a cronificação dos conflitos.

A teoria dos conflitos contribui para aprofundar o modo como essas práticas podem ser desenhadas. Moore (2014) define a mediação como um processo estruturado em que um terceiro imparcial auxilia as partes a identificar questões, explicitar interesses e construir opções de solução mutuamente aceitáveis, sem impor decisões. Essa configuração é especialmente adequada à realidade dos órgãos públicos, em que a preservação de relações institucionais é condição para a continuidade do trabalho e em que decisões unicamente impositivas tendem a alimentar “harmonias artificiais”, nas quais o silêncio encobre insatisfação.

Fisher e Ury (2014), ao desenvolverem a negociação baseada em princípios, reforçam a necessidade de separar pessoas e problemas, concentrando a análise em interesses e critérios objetivos. No serviço público, essa abordagem dialoga diretamente com o princípio constitucional da impessoalidade, pois desloca o foco do conflito da figura do servidor ou do gestor para as regras, processos e condições de trabalho envolvidos, evitando personalizações que possam ser confundidas com perseguições ou favoritismos. Nesse sentido, a técnica de separar pessoas e problemas funciona como forma concreta de aplicar a impessoalidade na rotina administrativa.

Quando esses referenciais são articulados, torna-se possível compreender a mediação como prática que, ao mesmo tempo, respeita a legalidade, fortalece a autoridade e qualifica a gestão de pessoas. A rigidez normativa deixa de ser vista apenas como obstáculo e passa a ser incorporada como parâmetro de atuação do mediador,

que precisa zelar pela indisponibilidade do interesse público e pelos limites das atribuições de cada cargo.

O conflito entre dever de agir conforme a lei e necessidade de flexibilidade é, nesse arranjo, parcialmente resolvido ao se reconhecer que a mediação não decide contra a norma, mas reorganiza relações, esclarece expectativas e constrói compromissos de conduta dentro do espaço permitido pelo ordenamento. A análise desenvolvida no capítulo mostra que, quando a mediação é institucionalizada com critérios, formação adequada e respaldo das instâncias superiores, ela deixa de ser percebida como sinal de fraqueza da gestão e passa a ser compreendida como instrumento técnico, alinhado às exigências de eficiência, transparência e legitimidade que orientam a administração pública contemporânea.

Nesse panorama, os conflitos organizacionais aparecem de forma recorrente nas relações de trabalho e adquirem contornos particulares no interior da administração pública, em razão da forte hierarquização, da densa teia normativa e da presença simultânea de interesses institucionais, coletivos e individuais. Robbins (2005) descreve o conflito organizacional como a situação em que uma parte percebe que outra está afetando, ou poderá afetar, negativamente algo que considera relevante, o que desloca o foco da ideia de “fato objetivo” para a dimensão da percepção e da interpretação que os sujeitos fazem do contexto. Em órgãos públicos, essa percepção tende a se intensificar porque as interações não são episódicas: a convivência entre equipes, chefias e setores se prolonga no tempo e acaba produzindo memórias, expectativas e ressentimentos que atravessam o cotidiano institucional.

Quando se observa a lógica específica do serviço público, a estabilidade funcional e a baixa rotatividade de servidores deixam claro que, ao contrário do que ocorre em muitas organizações privadas, as partes em conflito não podem simplesmente se afastar ou romper o vínculo. A convivência continuada transforma a gestão de conflitos em tarefa central da boa governança, já que decisões baseadas apenas em sanções disciplinares não eliminam tensões e frequentemente instauram “harmonias artificiais”, nas quais o silêncio aparente encobre resistências veladas e queda de engajamento. Robbins (2005) chama atenção para o fato de que estruturas que reprimem conflitos tendem a gerar ambientes aparentemente pacíficos, mas

permeados por boicotes, desmotivação e evasão subjetiva, quadro que se ajusta com precisão a muitos cenários da administração pública.

Autores da governança pública contemporânea vêm reforçando esse deslocamento de perspectiva, ao tratar a eficiência não só como resultado mensurável, mas como processo sustentado por diálogo, cooperação e confiança. Denhardt e Denhardt (2003), ao discutirem o chamado “novo serviço público”, argumentam que o desempenho institucional melhora quando gestores reconhecem cidadãos e servidores como coprodutores de políticas e serviços, o que supõe espaços de escuta e negociação. Abrucio (2007), ao analisar a trajetória da gestão pública brasileira, também aponta que reformas orientadas exclusivamente por metas e controle tendem a fracassar se não incorporarem mecanismos de participação e tratamento qualificado das tensões internas. Nessa conversa teórica, a estabilidade funcional deixa de ser apenas um dado jurídico e passa a ser um elemento analítico fundamental: como o convívio é regra, a recusa em enfrentar conflitos de forma estruturada transforma problemas pontuais em quadros crônicos, afetando tanto a qualidade do serviço prestado quanto a legitimidade das lideranças.

No campo do Direito Administrativo, a forma de lidar com conflitos internos e externos é atravessada por princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e delimitam espaços de decisão. Di Pietro (2019) lembra que a atividade administrativa se submete aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o que impõe limites claros à discricionariedade e à liberdade de composição de interesses. A indisponibilidade do interesse público, em particular, funciona como baliza para qualquer tentativa de acordo, pois impede que gestores “transacionem” direitos ou prerrogativas estatais como se estivessem em uma negociação privada. Esse enquadramento normativo pode levar, na prática, à preferência por soluções formais e adjudicatórias, que transformam conflitos organizacionais em processos disciplinares ou contenciosos, ainda que sua origem esteja em falhas de comunicação, distribuição de tarefas ou reconhecimento profissional.

Moreira Neto (2011) propõe uma leitura distinta ao tratar da consensualidade administrativa como tendência contemporânea do Direito Administrativo. O autor defende que o consenso, quando construído dentro dos limites normativos, não viola a legalidade; ao contrário, concretiza esse princípio ao aproximar a decisão estatal dos

sujeitos envolvidos e das especificidades do caso concreto. A mediação, nesse cenário, aparece como instrumento que permite recompor relações e ajustar expectativas sem abrir mão dos deveres funcionais nem da defesa do interesse público. O tensionamento entre a leitura mais rígida de Di Pietro (2019), que enfatiza os limites e riscos de flexibilizar a atuação administrativa, e a perspectiva de Moreira Neto (2011), que valoriza o potencial da consensualidade, torna visível a tensão central que atravessa este artigo: como compor conflitos sem escorregar para “acordos informais” que fragilizem a autoridade administrativa ou comprometam direitos de terceiros.

A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, consolidando a autocomposição como diretriz de política pública no âmbito do Poder Judiciário. Essa normativa difundiu a chamada “cultura da autocomposição” e reforçou a ideia de que meios consensuais, como conciliação e mediação, não são mera opção individual de magistrados, mas política institucional formalmente estabelecida. Quando se procura transpor essa lógica para o Poder Executivo, surgem desafios de tradução normativa e operacional. A resolução foi desenhada para a realidade dos processos judiciais, com partes formalmente constituídas e ritos específicos, ao passo que o cotidiano administrativo envolve hierarquias, dever de comando, relações funcionais assimétricas e forte presença de normas internas. Nesse ponto, as advertências de Di Pietro (2019) sobre a necessidade de critérios técnicos e respaldo institucional para qualquer prática consensual ganham força: sem parâmetros claros, torna-se difícil distinguir mediação bem estruturada de arranjos informais que possam ser interpretados como omissão, favorecimento ou desvio de finalidade.

Quando o olhar se volta para a gestão de pessoas no setor público, a discussão jurídica encontra a teoria dos conflitos e as abordagens organizacionais. Bergue (2014) sustenta que a gestão de pessoas na administração pública precisa superar uma lógica estritamente procedimental, centrada em rotinas de folha de pagamento, controle de frequência e cumprimento formal de normas, para incorporar práticas de desenvolvimento humano, cuidado com o clima organizacional e mediação de relações. Nessa perspectiva, conflitos mal manejados não prejudicam apenas indicadores de desempenho, mas corroem a legitimidade das chefias, abalam a confiança entre equipes e alimentam percepções de injustiça que se prolongam ao longo dos anos em virtude da

estabilidade funcional. A presença de vínculos duradouros faz com que cada decisão disciplinar ou cada conflito silenciado se torne parte de uma narrativa institucional que pode fortalecer ou fragilizar a autoridade dos gestores.

A teoria dos conflitos contribui para refinar esse diagnóstico. Moore (2014) define a mediação como um processo em que um terceiro imparcial auxilia as partes a identificar questões, explorar interesses e construir opções de solução mutuamente aceitáveis, sem impor decisões. Ao deslocar o foco da autoridade que decide para o processo pelo qual as partes constroem saídas, a mediação oferece um caminho distinto daquele dos procedimentos puramente adjudicatórios, muito comuns em estruturas burocráticas. Fisher e Ury (2014), ao trabalharem com a negociação baseada em princípios, reforçam a importância de separar pessoas e problemas, concentrando a análise em interesses e não apenas em posições declaradas. Em ambientes como o serviço público, em que as relações profissionais se estendem ao longo de anos e a possibilidade de ruptura é limitada, essa abordagem ajuda a evitar que divergências pontuais se transformem em rótulos permanentes, bem como reduz o risco de personalização de conflitos que, na origem, são organizacionais.

A articulação entre Bergue (2014), Moore (2014) e Fisher e Ury (2014) permite enxergar a mediação não apenas como técnica de resolução de disputas, mas como componente estratégico da própria gestão de pessoas. Enquanto a estrutura rígida descrita por Di Pietro (2019) tende a empurrar conflitos para vias disciplinares ou judiciais, a lógica da negociação baseada em princípios oferece recursos para que gestores construam respostas dialógicas sem abandonar o referencial jurídico. A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, ao consagrar a autocomposição como política pública, serve de respaldo simbólico e normativo para que gestores públicos, especialmente aqueles que atuam com equipes e recursos humanos, sintam-se mais seguros ao instaurar espaços de mediação interna, desde que respeitados os limites da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. A ausência de diretrizes detalhadas sobre como adaptar esses instrumentos ao cotidiano administrativo revela, porém, uma lacuna que reforça a pertinência de pesquisas aplicadas, como a que fundamenta este artigo, voltadas a traduzir princípios jurídicos e teóricos em procedimentos concretos de gestão de conflitos na administração pública.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise do material bibliográfico e documental permitiu organizar os achados em três eixos articulados, que ajudam a compreender como a mediação se projeta como estratégia de gestão de conflitos nos órgãos públicos. Esses eixos, denominados institucional, relacional e normativo, emergiram da recorrência de temas na literatura de gestão pública e gestão de pessoas, nas contribuições da teoria dos conflitos e nas diretrizes presentes na Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que passaram a orientar a leitura sobre os efeitos potenciais da mediação na administração pública.

No eixo institucional, os resultados indicam que a mediação é descrita de modo convergente como prática capaz de reduzir a judicialização de conflitos internos e de fortalecer o diálogo entre unidades, setores e níveis hierárquicos. Robbins (2005) observa que organizações que lidam com tensões apenas por vias formais tendem a empurrar disputas para ambientes contenciosos, o que se confirmou na leitura de relatórios e normativas que registram o crescimento de demandas administrativas levadas ao Judiciário. A literatura analisada e os documentos ligados ao Conselho Nacional de Justiça (2010) mostram que a institucionalização de procedimentos de mediação contribui para que parte dessas disputas seja tratada em estágios anteriores, com impactos positivos na racionalização de recursos, na agilidade das decisões e na eficiência da gestão, sem afastar a possibilidade de acionamento de mecanismos disciplinares ou judiciais quando necessário.

No eixo relacional, a pesquisa evidenciou que a principal contribuição da mediação está ligada à preservação de vínculos em contextos marcados pela estabilidade funcional. Robbins (2005), ao discutir a recorrência dos conflitos em ambientes estáveis, e Bergue (2014), ao tratar da gestão de pessoas na administração pública, convergem na ideia de que a permanência das relações faz com que conflitos não resolvidos se tornem crônicos, com efeitos duradouros sobre o clima organizacional. Os estudos examinados indicam que a mediação, quando incorporada como política de gestão de pessoas, não apenas melhora o clima de forma genérica, mas evita que tensões se cristalizem em rotinas de boicote, afastamento subjetivo ou desconfiança generalizada. A atuação do setor de Recursos Humanos como facilitador institucional

aparece com destaque, pois Bergue (2014) sustenta que, ao organizar fluxos, oferecer mediadores capacitados e acompanhar acordos, a gestão de pessoas passa a operar como guardiã de vínculos em vez de apenas administrar sanções ou registrar ocorrências.

O eixo normativo revelou que a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça assume papel que ultrapassa a função de simples ato regulatório do Judiciário e se consolida como indutor de mudança cultural. A análise dos documentos do Conselho Nacional de Justiça (2010) mostra que a expressão “tratamento adequado dos conflitos” funciona como convite explícito à adoção de meios consensuais, conferindo legitimidade institucional à mediação e à conciliação. Ao mesmo tempo, a leitura em diálogo com a reflexão de Moreira Neto (2011) evidenciou que essa normatização está alinhada a uma tendência contemporânea da consensualidade administrativa, na qual o acordo não é visto como ameaça à autoridade estatal, mas como forma de concretizar a legalidade de maneira mais ajustada às situações concretas. Os resultados sugerem que esse movimento normativo, ainda que focado no Judiciário, produz efeitos simbólicos importantes sobre o Executivo, ao oferecer respaldo jurídico para que gestores públicos adotem práticas dialógicas sem receio de serem acusados de omissão ou quebra de hierarquia.

A análise crítica também evidenciou limites e desafios, especialmente no que se refere às assimetrias de poder e à indisponibilidade do interesse público. Di Pietro (2019) chama atenção para o risco de uso inadequado de métodos consensuais em contextos em que há forte desequilíbrio entre as partes ou em que direitos indisponíveis estão em jogo. Quando esse alerta é colocado em conversa com a estruturação do processo de mediação descrita por Moore (2014), emerge a necessidade de desenhar procedimentos que garantam que a voluntariedade não seja apenas formal, que o mediador disponha de respaldo institucional e que existam mecanismos claros para interromper a mediação quando a proteção do interesse público o exigir. Os resultados indicam que, sem esses cuidados, a mediação pode ser percebida como espaço de pressão sutil sobre subordinados, principalmente em conflitos com superiores hierárquicos em estruturas muito rígidas, o que reforça a importância de formação específica e protocolos transparentes.

Outro ponto recorrente na documentação e na literatura diz respeito à

centralidade da cultura da autocomposição. Os textos do Conselho Nacional de Justiça (2010), associados às reflexões de Moreira Neto (2011), mostram que a mediação só produz efeitos consistentes quando deixa de ser um procedimento isolado para se tornar parte de uma cultura organizacional que valoriza o diálogo como forma legítima de gestão. Quando essa cultura não é trabalhada e quando lideranças não se comprometem com o método, os resultados encontrados apontam que a mediação corre o risco de ser reduzida a mais uma etapa burocrática, incluída em fluxos formais sem impacto real sobre as relações, ou de ser acionada apenas de forma instrumental, para evitar litígios pontuais, sem questionar as causas organizacionais dos conflitos. A pesquisa revela, assim, que comprometimento das lideranças e formação contínua de mediadores e gestores são condições estruturantes para que a mediação não seja esvaziada.

Os achados também evidenciaram a possibilidade de interpretar a técnica de negociação baseada em princípios de Fisher e Ury (2014) como modo concreto de operacionalizar o princípio da impessoalidade no cotidiano administrativo. Ao defender a separação entre pessoas e problemas, Fisher e Ury (2014) propõem que o foco recaia sobre interesses e critérios objetivos, e não sobre culpas individuais. Quando esse enfoque é trazido para o contexto da administração pública e visto à luz dos princípios constitucionais apresentados por Di Pietro (2019), a mediação aparece como espaço em que a impessoalidade deixa de ser apenas exigência abstrata e passa a orientar a forma de escuta, a construção da pauta de discussão e a formulação de propostas de ajuste, o que reduz o risco de personalização de conflitos e de percepções de perseguição ou favorecimento.

A síntese desses resultados pode ser visualizada no quadro comparativo a seguir, elaborado com base nas contribuições de Robbins (2005), Bergue (2014) e Moore (2014), articuladas às diretrizes normativas analisadas:

Quadro 1 - Comparativo entre o Modelo Tradicional e o Modelo de Mediação

| Categoria de Análise | Modelo Tradicional/Adversarial | Modelo de Mediação (Consensual) |
|----------------------|---|--|
| Fundamentação | Baseado na hierarquia rígida, normatização estrita e autoridade | Baseado na consensualidade administrativa e no |

| | | diálogo |
|------------------------|---|--|
| Tratamento do Conflito | Soluções punitivas, disciplinares ou judiciais | Construção de soluções mutuamente aceitáveis e preventivas |
| Tratamento do Conflito | Focado na pessoa (personalização da disputa) e na culpa | Focado nos interesses e na separação entre pessoas e problemas |
| Papel do Terceiro | Decisor impõe o resultado (lógica de autoridade) | Mediador facilita a comunicação sem impor decisões |
| Impacto nas Relações | Harmonias artificiais ou resistência velada; pode romper vínculos | Preservação dos vínculos e fortalecimento da confiança |
| Clima Organizacional | Desmotivação e judicialização excessiva | Melhora do clima e fortalecimento da cooperação |
| Visão do Conflito | Compreendido como uma disfunção a ser reprimida | Reconhecido como fenômeno inerente e oportunidade de melhoria |

Fonte: Elaborado pela autora, 2026.

A discussão do quadro 1, em diálogo com o material analisado, evidencia que o modelo tradicional, fortemente presente em muitas rotinas da administração pública, mostra-se particularmente frágil em contextos de estabilidade funcional, justamente porque a possibilidade de afastar as partes após um confronto é reduzida. Robbins (2005) já sugeria que, em ambientes estáveis, a repressão de conflitos conduz à formação de climas organizacionais pesados, o que se confirma na leitura dos relatos sobre judicialização e adoecimento nas organizações públicas. O modelo de mediação, tal como sistematizado por Moore (2014) e articulado à gestão de pessoas descrita por Bergue (2014), desloca o foco para a continuidade das relações profissionais, que é a regra no serviço público, e para a construção de soluções que preservem vínculos sem desconsiderar a necessidade de responsabilização quando cabível.

Os resultados ainda mostram que a transição do modelo adversarial para o modelo consensual não pode ser entendida como simples substituição de procedimentos. A leitura de Di Pietro (2019) e de Moreira Neto (2011) indica que essa mudança demanda um reposicionamento da própria cultura organizacional, no qual lideranças assumem a mediação como prática legítima e necessária, e não como sinal de fraqueza ou concessão indevida.

Figura 1- Intersecção dos eixos institucional, relacional e normativo na mediação na administração pública



Fonte: Elaborada pela autora, 2026, com base em Robbins (2005), Bergue (2014), Moore (2014), Conselho Nacional de Justiça (2010), Moreira Neto (2011), Di Pietro (2019) e Fisher e Ury (2014).

A pesquisa bibliográfica e documental analisada neste estudo aponta que, quando a mediação é concebida como política institucional, apoiada em formação adequada de servidores, em protocolos claros e em alinhamento com a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, o consenso não fere a legalidade; ao contrário, contribui para tornar a gestão pública mais eficiente, transparente e alinhada às expectativas de uma administração que reconhece o conflito como parte do cotidiano e como oportunidade de aprender sobre si mesma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar as potencialidades da mediação como mecanismo de gestão de conflitos na administração pública, considerando suas interfaces com a gestão de pessoas e com a cultura organizacional do serviço público. A partir da pesquisa bibliográfica e documental realizada, foi possível compreender que os conflitos constituem fenômenos inerentes às relações organizacionais e assumem

contornos específicos nos órgãos públicos, em razão da rigidez normativa, da permanência das relações profissionais e da multiplicidade de interesses institucionais envolvidos.

A análise teórica evidenciou que os modelos tradicionais de enfrentamento de conflitos, baseados exclusivamente na hierarquia e na formalização de procedimentos, apresentam limites significativos no contexto da administração pública. Autores da área de gestão pública e de gestão de pessoas apontam que a ausência de estratégias dialógicas contribui para a intensificação de tensões, para o comprometimento do clima organizacional e para o aumento da judicialização de conflitos internos, sem que suas causas estruturais sejam efetivamente enfrentadas.

Nesse cenário, a mediação mostrou-se como instrumento capaz de reconfigurar a forma de tratamento dos conflitos organizacionais, ao priorizar o diálogo, a escuta qualificada e a construção consensual de soluções. A literatura analisada indica que a mediação favorece a preservação das relações institucionais, aspecto particularmente relevante no serviço público, onde a convivência profissional tende a ser contínua e duradoura. Esses elementos reforçam o potencial da mediação como prática preventiva e organizacional.

Os resultados discutidos ao longo do artigo também demonstraram que a incorporação da mediação nos órgãos públicos não ocorre de forma automática nem isenta de desafios. A necessidade de observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade e da indisponibilidade do interesse público impõe limites à negociação, exigindo que a mediação seja conduzida de forma técnica, ética e institucionalmente respaldada. A literatura destaca que a ausência de critérios claros e de capacitação adequada pode comprometer a efetividade desse método.

A análise das normativas e publicações institucionais, especialmente aquelas relacionadas às iniciativas do Conselho Nacional de Justiça, evidenciou avanços significativos na consolidação da mediação como política pública de tratamento adequado dos conflitos. Ainda que inicialmente vinculada ao Poder Judiciário, a difusão da cultura da autocomposição tem ampliado o debate sobre sua aplicação no âmbito administrativo, contribuindo para a legitimação da mediação como instrumento de gestão no setor público.

Diante desse contexto, conclui-se que a mediação pode contribuir de forma

consistente para a gestão de conflitos nos órgãos públicos, desde que integrada às políticas de gestão pública e de pessoas, acompanhada de formação continuada e apoiada pelas lideranças institucionais. A mediação não se configura como solução universal, mas como prática complementar que, quando adequadamente institucionalizada, favorece ambientes organizacionais mais cooperativos e dialógicos.

Por fim, o estudo aponta a necessidade de aprofundamento de pesquisas empíricas sobre a aplicação da mediação no cotidiano dos órgãos públicos, de modo a analisar seus impactos concretos na gestão administrativa, no clima organizacional e na prestação dos serviços públicos. Tais investigações podem contribuir para o aprimoramento das práticas mediadoras e para o fortalecimento de políticas públicas voltadas ao tratamento adequado dos conflitos na administração pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67–86, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas no setor público: fundamentos e tendências.** 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça.** Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Institui a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões.** 2. ed. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

MOORE, Christopher W. **O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos.** 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A consensualidade administrativa e o direito administrativo no século XXI.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 61–75, 2011.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento organizacional.** 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.