

# OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE HUMANIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

Cristina Ayoub Riche<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

Como inserir e gerir habilidades e emoções (empáticas, de compaixão e outros afetos) ao trabalho desenvolvido em uma Ouvidoria? O presente artigo-ensaio propõe seis afirmações sobre o instituto das Ouvidorias no Brasil, a partir da conjunção de teoria e prática da autora, com o objetivo de contribuir para a ampliação de discussões e de práticas na área, desafiada continuamente por novas situações e problemas. Considerando que o Ouvidor é um gestor das emoções e da razão, serão destacadas as bases constitucionais, legais e referenciadas em direitos humanos no campo das Ouvidorias. Em seguida, defende-se as Ouvidorias e instrumentos semelhantes como direitos de quarta geração e o trabalho de Ouvidores que necessita de técnica e arte. Por fim, recorre-se às literaturas especializadas para a defesa da aplicação da ética, da empatia e do amor à gestão e à reflexão sobre a aplicação de alguns remédios constitucionais, tais como a mediação de conflitos.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Humanização. Gestão de competências técnicas e socioemocionais. Mediação de conflitos. Empatia.

DOI:10.37814/2594-5068.2022v5.p109-120

---

<sup>1</sup> Advogada, professora aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), presidenta do Instituto Latinoamericano del Ombudsman Defensorias del Pueblo (ILO). (cristinaayoubliche@gmail.com)

---

**Abstract**

How to insert and manage skills and emotions (empathic, compassionate and other affections) to the work developed in the Ombudsman's office? This essay-article proposes six statements about Ombudsman's offices in Brazil, based on the combination of the author's theory and practice, with the aim of contributing to the expansion of discussions and practices in the area, continually challenged by new situations and problems. Considering that the Ombudsman is a manager of emotions and reason, the constitutional, legal and human rights bases of the Ombudsman will be highlighted. Then, the Ombudsman and similar instruments are defended as fourth-generation rights, and the work of Ombudsmen is defined as art and technique. Finally, specialized literature is used to defend the application of ethics, empathy and love to management and to reflect on the constitutional remedies created by the work of conflict mediation.

**Keywords:** Ombudsman. Humanization. Management of technical and socio-emotional skills. Conflict mediation. Empathy.

## 1 INTRODUÇÃO

A Ouvidoria está fundamentada na tríade informar, formar e transformar. É, portanto, um instituto que dá vida à transversalidade ao possibilitar, na sua prática de trabalho, uma analogia entre o aprendizado de conhecimentos teoricamente sistematizados (aprender sobre a realidade) e as questões da vida real (aprender na realidade e da realidade).

Os temas transversais fertilizam a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade em harmonia com as várias áreas do conhecimento, por exemplo, a ética e a cidadania devem ser temas centrais explorados cotidianamente nas ações da Ouvidoria, pois contribuem para a qualidade da construção de saberes e valores cognitivos, afetivos e sociais, inovadores e transformadores, que concretizam os direitos de solidariedade e de fraternidade, no reconhecimento e na revalorização da humanidade.

Quais os nossos propósitos? Quais os nossos dilemas? O que estamos fazendo para aprender a conviver e coexistir com as pessoas? Sabemos conviver com as diferenças, com as polaridades e tensões? Como estamos manejando os conflitos e as nossas contradições? Sabemos avaliar um fenômeno sob diversas perspectivas? Estamos gerando conexão por meio da comunicação?

O presente artigo pretende desenvolver essas provocações, somando-se aos amplos debates sobre o trabalho em Ouvidoria no Brasil e no mundo.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 O Ouvidor É um Gestor das Emoções e da Razão

Ouvidorias são instrumentos capazes de prevenir, combater, tratar e enfrentar patologias sociais, tais como: a apatia, a abulia e a acrasia, que se traduzem, em regra, na descrença da prestação efetiva dos serviços públicos; discriminação estrutural a grupos sociais; o endividamento e empobrecimento da população; a negação a direitos como moradia, saúde, educação e informação. Sua existência nas instituições públicas, apesar de não serem elas dotadas de atribuição deliberativa, pode garantir o fim da apatia, da abulia política e da descrença na prestação adequada e eficiente dos serviços. São instrumentos necessários, principalmente em momentos como o que vivemos agora, em que o mundo está marcado pela polarização, pela crescente desinformação e, consequentemente, pela desconfiança.

No Brasil, esses instrumentos surgiram no período colonial para serem “Ouvidos do rei” e, muito distantes do objetivo atual, em vez de representarem os cidadãos em seus direitos e defenderem os mais vulneráveis, eram um meio para controle da legalidade, na defesa dos interesses da Coroa. Hoje, a Ouvidoria encontra-se em plena fase de expansão, principalmente com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, com a incorporação das Emendas Constitucionais 19/1988 e 45/2004, e com a promulgação da Lei nº 12.527/2011 de Acesso à Informação e da Lei nº 13.460/2017, de 26 de junho de 2017, que ainda requerem amplos estudos sobre sua aplicabilidade. Aqui, tais institutos têm peculiaridades que fazem de cada uma delas uma instituição singular, com suas matérias específicas, muitas se valendo de metodologia própria para atuação, quebrando paradigmas, rompendo com a cultura do segredo e do distanciamento da população, trabalhando em prol da inclusão, da acessibilidade e da transparência.

Uma das premissas para o estabelecimento de uma Ouvidoria é que ela deve conhecer o cidadão: compreendê-lo e acolhê-lo em sua integralidade, reconhecendo seus anseios, especificidades e o contexto no qual está inserido. Para isso, deve se manter próxima, aberta e atenta às demandas que se transformam e se atualizam ao longo do tempo, que se manifestam por meio de solicitações, denúncias, críticas, reclamações, sugestões e elogios dos cidadãos, mas, a cada dia, a outras ações que vão muito além desse escopo.

No seu trabalho cotidiano, diante das manifestações que recebe, podemos afirmar que o Ouvidor busca modelar o espaço comunicativo e axiológico: ele é um gestor das emoções e da razão, que dá concretude ao direito de manifestação e petição por parte dos cidadãos.

## **2.2 A Validação Constitucional Confere à Ouvidoria sua Força como Instrumento de Justiça Social**

No início dos anos 1990 houve um movimento de intensificação da criação e crescimento, no Brasil, de Ouvidorias, seja no âmbito público, seja no privado, após a criação do primeiro instrumento do tipo, em Curitiba (PR), ou seja, voltado para o controle social e para a representação do cidadão. Elas ganharam destaque, também, em virtude da promulgação do Código de Defesa do Consumidor, Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, uma norma de ordem pública e interesse social que se originou de modo especial e diferente de outras leis vigentes no país, pois foi elaborada em decorrência de um comando contido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

A promulgação da Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, também foi de grande importância para dar condições de existência efetiva para as Ouvidorias no país. Ter sua validação amparada com base nos princípios constitucionais e no artigo 1º da Constituição de 1988 faz do instrumento Ouvidoria um dos fortes mecanismos de justiça social no Brasil. Para além disso, a consideramos como uma inovação social, por viabilizar de forma sustentável a participação cotidiana dos cidadãos nas suas relações com o Estado, já que é possível considerá-la também como mecanismo ampliado de acesso à justiça.

A Ouvidoria está presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como instrumento da democracia participativa, conforme o parágrafo único do art. 1º, que diz: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ressaltamos ainda a importância do *caput* do referido artigo destacar a dignidade humana como um dos fundamentos da República, pois não existe soberania, nem cidadania, sem a promoção da dignidade, objeto de busca e fomento no trabalho em Ouvidoria.

Ainda no âmbito constitucional, destaca-se a Ouvidoria como sendo, também, uma ferramenta de gestão, prevista no art. 37, que teve sua redação final alterada pela Emenda Constitucional 19/98, ao incluir no rol dos princípios que regem a Administração Pública o princípio da eficiência e, ainda, o § 3º, que dispõe sobre as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta.

Como bem observa ABREU (2009), a garantia dos direitos individuais impõe que o Estado respeite a individualidade de cada cidadão, enquanto a dos direitos sociais exige a interferência do Es-

tado. Desse modo, o Estado deve atuar para garantir os direitos à educação, à saúde, à previdência e assistência social, à habitação, ao trabalho, à segurança, ao transporte, ao lazer.

### **2.3 Ouvidorias São um Direito de Quarta Geração**

Os direitos humanos constituem base fundamental para o trabalho das Ouvidorias. Muitos direitos e liberdades estabelecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos e nos principais instrumentos internacionais de direitos humanos são essenciais para seu estabelecimento. Esses direitos incluem, entre outros: liberdade de expressão e de opinião; direito de buscar, receber e comunicar informações e ideias; liberdade de movimento; direito de reclamar; direito à educação e capacitação; direito de moradia, direito à saúde, direito ao trabalho e à escolha de trabalho; liberdade de associação e reunião.

Como bem ensina DALLARI (1982), hoje há certos direitos que nem as leis nem as autoridades públicas podem contrariar, tais direitos estão na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1948. Avançar no estudo da Ouvidoria significa reconhecer que não existe no direito público moderno uma instituição que tenha gerado tanta esperança, mas também tantas dúvidas e interrogações sobre a sua natureza, e que se espalha pelo mundo com nomenclaturas distintas.

Nesse sentido, vale frisar que a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu, em documento recente, o papel ativo para a promoção e defesa dos direitos humanos por parte de instituições de Ombudsman no mundo. Isso significa que os organismos de Ombudsman, Ouvidorias, *defensorías del pueblo*, provedorias de justiça e organismos de mediação que atuam na promoção e proteção dos direitos humanos ganharam um reforço institucional muito importante por evidenciar e estimular suas medidas de protagonismo para a defesa de direitos, para a promoção da boa governança e dos estados democráticos (RICHE, 2021).

De fato, o instituto conhecido no Brasil como Ouvidoria guarda algumas semelhanças com o Ombudsman, Defensor del Pueblo, Personero, Defensor Cívico, Defensor de la Ciudadanía, Defensor de los Habitantes, Defensor de los Vecinos, Síndico de Agravios, Defensor de Derechos, Abogado del Pueblo, Procurador de los Derechos Humanos, Comisionado de los Derechos Humanos e outros mais que existem e não estão catalogados. Sem esquecer a marca do Tribuno da Plebe na origem de muitos destes institutos. Independentemente de sua nomenclatura, todos objetivam o alcance de fins comuns, como dar efetividade à cidadania ativa, ser instituto de garantias, de proteção de direitos e de participação democrática.

A partir de pesquisa histórico-comparativa de base documental e de revisão bibliográfica, ancorada, inclusive, na obra *A era dos direitos*, de Norberto Bobbio, a autora entende que é possível incluir e reconhecer a Ouvidoria como um direito de quarta geração, direito de solidariedade e de fraternidade, com a função pública de promover o acesso à informação como dever do Estado e de prevenir e tratar dos conflitos de ordem administrativa e jurídica, ampliando assim o conceito de acesso à justiça.

A Ouvidoria está inserida no contexto do direito de quarta geração não só sob a ótica política, representando, nas sociedades abertas, um instrumento democrático que consagra os princípios da transparência, da boa-fé e da equidade, capaz de propor políticas públicas promotoras dos direitos

humanos, mas também sob a ótica jurídica, como meio preventivo e capaz de atender às necessidades urgentes vividas pelos humanos em sociedade, que esperam encontrar um lugar seguro que promova o exercício da cidadania ativa, a defesa dos direitos humanos, a mediação dos seus conflitos, a facilitação dos seus diálogos, a prática cooperativa, o acesso à informação como um direito constitucional e dever do Estado.

Ainda que não possa mudar o mundo, a Ouvidoria pode tentar ajudar as pessoas a falarem e a atuarem de um modo diferente, com a esperança de que, se o fizerem, o seu modo de interagir se modifique e mudanças sejam produzidas permitindo a construção de acordos e de consensos, com um olhar para o futuro. E quando isso acontece há uma mudança no mundo, pelo simples fato de contribuir para a autodeterminação do indivíduo, que passa a ser um sujeito da sua história e, conseqüentemente, um agente para a paz social.

## **2.4 O Trabalho de Ouvidores Consiste em Arte e Técnica**

A oralidade, a criatividade, a informalidade e a não burocracia são atributos identificadores do instituto da Ouvidoria. Além disso, é preciso salientar que, na prática e na literatura, não há um consenso sobre o caráter artístico ou científico da Ouvidoria. A arte sugere criação, originalidade e inovação; a técnica remete à eficiência, precisão e sistematização.

Pejorativamente, a arte seria reduzida a uma mera improvisação e a técnica em dura insensibilidade. A verdade é que o Ouvidor trabalha com pessoas únicas em situações não repetíveis, e é neste sentido que não se pode prever o que acontecerá, nem planificar *a priori* o desenvolvimento do processo. Exatamente por este motivo, é de grande utilidade o conhecimento e o domínio de um amplo leque de técnicas, a sabedoria e a sensibilidade para utilizá-las oportunamente e o exercício contínuo do questionamento sobre os propósitos do trabalho desenvolvido.

Tanto as necessidades e as expectativas das pessoas como os procedimentos a serem adotados em Ouvidoria nunca são iguais, e não há como aplicar as mesmas regras e receitas, por isso se diz que a Ouvidoria deve desenvolver cotidianamente uma prática artesanal diante dos impasses, porque cada caso é um caso, novas abordagens e novos olhares sobre um determinado fenômeno podem surgir. No campo das atividades humanas, o como é tão ou mais importante do que o quê, e apenas o domínio de técnicas não pressupõe a sua adequação às circunstâncias concretas. Um bom nível de conhecimento aumenta as possibilidades criativas.

A história mostra que a ciência e a tecnologia se transformam em ritmo acelerado por meio das ideias matemáticas; mesmo as teorias vistas *a priori* como abstratas e esotéricas tornam-se posteriormente indispensáveis para aplicações práticas. A matemática vai além dos números, e ser um matemático, assim como ser um Ouvidor, significa não admitir como naturais coisas “óbvias”, mas sim buscar raciocinar, refletir sobre as situações conflituosas (FRENKEL, 2014).

Defendemos, aqui, que a Ouvidoria é compreendida ao mesmo tempo como uma técnica e uma arte, principalmente uma arte; entretanto uma arte que exige muita paciência e muita técnica. Requer uma formação humanista e sensível, apropriada aos problemas que se apresentam, autocrítica institucional praticada de forma cotidiana e fomento de uma verdadeira “caixa de ferramentas” à qual se possa recorrer com as mais diferentes técnicas de trabalho, cada instrumento adequado a um determinado tipo de situação.

## 2.5 Ao Trabalho da Ouvidoria Deve-se Aplicar a Ética, o Amor e a Empatia

Em um mundo onde há o reconhecimento do outro, em que a palavra relação está ligada a algo fora de si mesmo, o indivíduo deixa de ser um mero apêndice natural agregado à vida para ser um elo que vai da individualidade para a totalidade e desta para sua singularidade.

Assim, adotando como referência a crescente complexidade contemporânea, com suas implicações e conexões culturais, políticas e sociais, só tem sentido falar em direito e ética se estas noções forem vinculadas às de compromisso com o outro, com as relações humanas que, produzidas socialmente, resultam tanto no reconhecimento da autonomia do indivíduo quanto no compromisso desse com a autonomia de todos os demais. Constituem-se como problemas as assimetrias entre cidadãos e Estado no tocante a fatores financeiros e comunicacionais, entre outros, em cuja relação de forças deve atuar a Ouvidoria, como fator de temperança e equilíbrio.

A consciência de vulnerabilidade é um passo importante para o Ouvidor alimentar a razão crítica que fundamenta a autonomia do cidadão. Eis um ponto importante que procura explicitar a aproximação da Bioética com a Ouvidoria proposta por BERTACHINI (2015). A autonomia, como capacidade de reflexão e tomada de decisões alternativas, é o cidadão agindo com independência ou ausência de influências controladoras. Para a Ouvidoria, a autonomia está no engajamento em garantir e/ou promover os direitos fundamentais dos cidadãos: o direito à vida, à integridade física, à liberdade e à ação. Na perspectiva da autonomia, são respeitados os direitos de personalidade, aqueles relacionados ao respeito e à preservação moral da pessoa humana: direito à honra, ao nome, à imagem, ao sigilo, à liberdade de consciência e de culto. Cabe ao Ouvidor, no momento que atende um cidadão, ter a visão dessa dimensão ética envolvida na proteção dos Direitos Humanos.

Desse modo, HURTADO (2014) entende ser conveniente explorar novas formas de atuação que possam proteger o interesse público cidadão, para diferenciá-lo do simples interesse público que nem sempre alcança o interesse propriamente cidadão. O que se espera é intensificar a ação da Ouvidoria e *defensorias del pueblo* para que não abracem somente situações de queixas, mas também situações de vulnerabilidade generalizada de direitos e passem a atinar para as causas que geraram essa vulnerabilidade e não somente os seus efeitos.

O Ouvidor deverá ter a necessária sensibilidade para concretizar o que ensina COMPARATO (1989), ao asseverar que

todos os seres humanos, apesar de inumeráveis diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito como únicos seres no mundo capazes de amar, descobrir a verdade, criar a beleza.

Em que ele deve se basear? HURTADO (2014), ao tratar do tema, cita como exemplo uma situação de facilitação de eutanásia por um médico de instituição pública de saúde e faz as seguintes indagações:

Quem aplica a sua recomendação? Sua convicção religiosa? Sua moral privada? A posição de seu partido político de origem? A norma interna da sua instituição? Critérios adotados em situações semelhantes, ou simplesmente não se pronuncia, deixando que a Justiça Estatal decida? A saída para questões de natureza complexa deve ser a criação de mecanismos institucionais para intensificar a escuta, a acolhida, a orientação, facilitando uma genuína representação a ser levada às autoridades competentes.

A ética se impõe muito mais por um movimento interno das pessoas do que por meio de regras ou instrumentos de trabalho. O desafio das Ouvidorias Públicas é exatamente o de concretizar a ética como um olhar em direção ao outro e de responsabilidade para com o outro e não um olhar sobre o outro.

A teoria que dá o tom das nossas práticas pode estar baseada na ética, na filosofia, no conhecimento de boas práticas de gestão, nos princípios democráticos consolidados, no direito e em tantas outras áreas de saber, mas ainda se fala pouco no amor e pouco se pratica. E o amor, como lembra HOOKS (2000, p. 94), não é sentimento, amor é ação:

Adotar uma ética do amor significa que utilizamos todas as dimensões do amor – “cuidado, compromisso, confiança, responsabilidade, respeito e conhecimento” – em nossa vida cotidiana. Só podemos fazer isso com sucesso cultivando a consciência. Estar atentos nos permite examinar criticamente nossas ações para ver o que é necessário para que possamos cuidar, ser responsáveis, mostrar respeito e indicar vontade de aprender.

Diante da crise mundial que vivemos, é necessário reforçar nossa necessidade de mais amor: pelos próximos e por nossas comunidades, pela natureza, pela força das narrativas artísticas e culturais e pelo bem-estar das famílias e das pessoas onde quer que elas estejam. Ainda em HOOKS (2000, p. 87), encontramos um caminho para a aplicabilidade dessa possível “ética do amor”:

Culturalmente, todas as esferas da vida americana – política, religião, local de trabalho, lares domésticos, relações íntimas – deveriam e poderiam ter como fundamento uma ética do amor. (...) Uma ética do amor pressupõe que todos tenham o direito de ser livres, de viver plenamente e bem. Para trazer uma ética de amor a todas as dimensões de nossas vidas, nossa sociedade precisaria abraçar a mudança.

SODRÉ (2019, p. 21) recorre à filosofia e à ética africana *ubuntu* como caminho para as relações em sociedade:

Então, *ubuntu*, portanto, e a ética são o imperativo de responsabilidade que cada um de nós tem para com todos os outros. Nós somos responsáveis por nós mesmos e por todos os outros. Nós estamos vivendo um momento de fúria global, na linguagem, no comportamento. Isso que circula nas redes sociais, essa vida artificial que se divulga como vida nas redes sociais vai nesse sentido. É um discurso sem o cuidado de linguagem, é um discurso sem respeito. Portanto, é nesse momento e exatamente nesse momento que o *ubuntu* se faz mais vigoroso, se faz mais imperativo.

No livro *Meditaciones del Quijote*, publicado em 1914, o filósofo espanhol José Ortega y Gasset diz “eu sou eu e minha circunstância, e se não salvo a ela não salvo a mim” (ORTEGA Y GASSET). Esse pensamento entende que a totalidade de cada indivíduo é formada pelo eu-circunstância, ou seja, a pessoa e o mundo estão indissolivelmente conectados entre si.

Essa máxima tem ligação total com o conceito de empatia, algo tão falado atualmente e que ainda merece mais atenção e prática cotidiana. Quem diria que, diante de uma pandemia, estaríamos tratando da empatia não somente como habilidade comunicacional, mas como algo fundamental para uma solução que depende de cada um e de todos ao mesmo tempo? Nesse caso, no tocante ao distanciamento social e ao uso de máscaras, entre outras medidas.



Que características e competências uma pessoa deve ter/treinar para gerir uma Ouvidoria? Existem muitas, mas a empatia e a compaixão desempenham um papel especial. A empatia é uma forma de entender o outro e tentar sentir o que a outra pessoa está passando. Por outro lado, a compaixão é a capacidade de ver o mundo como a outra pessoa vê e fazer algo a respeito. Em outras palavras, a compaixão é a empatia em ação.

É importante considerar que as pessoas não são um problema, mas elas podem ter um problema em algum momento de suas vidas. Os diferentes demandantes de serviços de uma Ouvidoria apresentam diferentes desafios, e é dever dos Ouvidores tentar entender o que está acontecendo com a pessoa (empatia) e fazer algo a respeito (compaixão), por meio do agir ético e amoroso. “Tenha empatia pelo silêncio escutando os sentimentos e necessidades por trás dele”, diz ROSENBERG (2006), ao listar um rol de exemplos sobre como aplicar a empatia e a comunicação não violenta nas relações pessoais e de trabalho. Em consonância e na busca sobre como criar uma relação de ajuda, pergunta ROGERS (1997, p. 65):

serei capaz de vivenciar atitudes positivas para com o outro – atitudes de calor, de atenção, de afeição, de interesse, de respeito? Isto não é fácil.

Nesse fazer diário e encontro com o novo e imprevisível, fica a sugestão para que os operadores de Ouvidoria se acostumem com a “aprendizagem de desaprender”, dando lugar a novos e criativos fazeres em seus âmbitos de trabalho (ver SODRÉ *in* VELOSO).

## **2.6 Ouvidoria É o Remédio Constitucional para a Prevenção e Mediação de Conflitos**

Etimologicamente, *conflictus, us* “choque, embate, encontro, combate, luta”; a formação do verbo conflito alude também ao particípio *conflictum*, do verbo *conflere*, chorar junto. O conflito, muitas vezes, pode envolver disputas e competição; no entanto, ele pode ir além da conduta competitiva e adquirir um propósito adicional de infligir dano físico, moral ou psicológico a um oponente, a ponto de destruí-lo. É assim que a dinâmica negativa e prejudicial do conflito atinge seu custo máximo.

Não se fala aqui, ressalte-se, em impedir o conflito, pois uma sociedade sem conflitos se traduz num estado de ausência de relações, estimula-se, sim, a conflitologia. O conflito não necessariamente tem uma conotação ruim, anormal ou disfuncional, ele é um fenômeno, é um fato da vida. O conflito é apenas uma das possíveis formas de interação, e uma outra possível forma de interação é a cooperação.

ENTELMAN (2002) distingue conflitos permitidos e não permitidos para tratar do fenômeno social do conflito. Apesar das listagens exaustivas de condutas reguladas – proibidas e obrigatórias – tão próprias das sociedades supostamente civilizadas, uma boa parte dos conflitos que respingam nas vidas dos seres humanos encontra-se fora do catálogo. São conflitos tolerados e ignorados pelos sistemas jurídicos. Por isso mesmo é cada vez mais difícil imaginar um meio social complexo que não contemple a necessidade de dar um tratamento aberto, personalizado, criativo, cooperativo e construtivo à conflitualidade natural que o fato de viver em sociedade implica.

Para que a mudança ocorra, é preciso contar com a capacidade das partes para criar cenários e procedimentos eficientes, visando à resolução dos problemas de forma cooperativa, colocando de lado a desconfiança e a animosidade enquanto trabalham conjuntamente seu conflito, na

busca de soluções que possam satisfazer, pelo menos parcialmente, o interesse de todas as partes envolvidas.

Lamentavelmente, a maioria das pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, quando em situação de conflito, é incapaz de desenvolver mecanismos efetivos para lidar com as barreiras psicológicas contra o consenso, ou até mesmo de desenvolver sozinhas soluções integrativas. Com frequência, as partes necessitam de ajuda para o desenvolvimento de soluções consensuais, integrativas e cooperativas. De um conflito pode surgir uma resposta cooperativa.

Desse modo, faz-se necessário conceber e disponibilizar estruturas organizacionais de Ouvidorias que possam incidir nas capacidades das instituições, das pessoas, individual ou coletivamente, de superarem diferenças, aproximarem extremos e procurarem alternativas à cultura litigiosa, pondo em perspectiva, com mais intensidade, uma releitura das relações com base na adoção de uma linguagem de diálogo, paz e consenso.

É evidente que a Ouvidoria, como instrumento galgado em princípios constitucionais, deve respeitar o princípio da imparcialidade, não tomar partido por ninguém, situar-se diante das partes com neutralidade, sem nenhuma predisposição, inclinada a não prejudicar nem favorecer qualquer uma delas; entretanto poder-se-ia pensar e realizar esse princípio de forma criativa e instigante como multiparcialidade, isto é, tomar partido por todos.

Essa ideia é bastante motivadora e inverte a lógica, já que faz evoluir um debate que estancou no ponto de saber se é, ou não, possível ser neutro e imparcial, quando é bem evidente que os Ouvidores desempenham, inevitavelmente, um papel influente no desenrolar do conflito, influente porque ele exerce a “magistratura do convencimento” e nele as partes depositam a confiança necessária para o bom tratamento e abordagem das questões que envolvem as controvérsias. O conceito de multiparcialidade evoca, simultaneamente, ética, responsabilidade, independência, competência, discricção, zelo, boa-fé e empatia.

Evoca, ainda, a adoção de uma linguagem verbal e corporal adequada, já que a linguagem também é prática e ativamente construtora da realidade em que acontece. O Ouvidor, um terceiro independente em relação aos atores do conflito e ao seu resultado, pode e deve adotar atitudes empáticas, construtoras de confiança e de credibilidade das partes, incorporando uma carga de sinal positivo no desenvolvimento do processo de mediação. A obrigação principal do Ouvidor, na condição de mediador de conflitos, deve ser a de manter o equilíbrio entre as partes para possibilitar ao máximo a autodeterminação e independência delas.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O interesse em desenvolver os temas deste artigo surge das muitas inquietudes que agitam as origens, a conceituação, a prática, a teoria que tratam do instituto da Ouvidoria no Brasil. Aqui, ela desenvolveu personalidade própria, evoluindo de acordo com a diversidade das condições culturais e regionais, apresentando-se como um modelo de recepção ao cidadão comum, simples, informal, original, ágil, não burocrático e de fácil acessibilidade diante de uma situação de distanciamento visível entre o Estado e a sociedade.

Não é possível pensar numa resposta única para os desafios lançados pela vida em socie-

dade. O leque de áreas de exploração do conhecimento amplia-se constantemente e, nesse caso, é orientado para a procura de conhecimentos e/ou competências suscetíveis de dirigirem a humanidade para uma liderança democrática, autônoma, solidária, ativa e responsável pelos processos de evolução pessoal e coletiva.

Diante do aumento da complexidade contemporânea, com suas implicações e conexões culturais, sociais e políticas, somente faz sentido falar em direito, em democracia, em cidadania, em ética se essas noções forem vinculadas às de compromissos com o outro, com as relações humanas que, produzidas socialmente, levam ao reconhecimento da autonomia do indivíduo e também ao compromisso deste com a autonomia de todos os demais.

Desse modo, a Ouvidoria, como estrutura de acolhimento, de reconhecimento e revalorização das pessoas, como ferramenta de gestão da integridade organizacional, gestão que se deseja inclusiva e transparente, entre outras funções, contribui para o fortalecimento de quem dela se vale, para transformar a cultura da reclamação em uma cultura de participação. Essa é a verdadeira inovação social que se destaca no papel das Ouvidorias do Século 21.

## REFERÊNCIAS

ABREU, A. A. de. "O que é cidadania e o que é ser cidadão?" In: ABREU, Alzira Alves de. *Caminhos da Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BERTACHINI, L. *Convergências da Ouvidoria e Bioética na defesa dos Direitos Humanos*. Direitos Humanos e Bioética [Recurso eletrônico on-line] organização III SEMIDI/UNISAL; coordenadores: Ivan Martins Motta, Lino Rampazzo, Pablo Jiménez Serrano, Lorena: III SEMIDI, 2015.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. 13. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL, *Constituição*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.078/1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.527/2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.460/2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública.

COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

DALLARI, D. de A. *O que são direitos da pessoa*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

ENTELMAN, R. *Teoría de conflictos. Hacia um nuevo paradigma*. Barcelona: Gedisa, 2002.

FRENKEL, E. *Amor e matemática: o coração da realidade escondida*. Tradução de Carlos Szlak. 1. ed. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2014.

HOOKE, B. *All about love*. Nova York: Harper Perennial, 2000.

- HUMANOS, Declaração Universal dos Direitos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 5 jul. 2022.
- HURTADO, J. D. M. Palestra apresentada no seminário “El Defensor del Pueblo. Nuevos conceptos y perspectivas. Los desafíos del Siglo XXI”, realizado em Vicente López, Argentina, nos dias 09 e 10 de outubro de 2014.
- ORTEGA Y GASSET, José. *Meditaciones del Quijote*. Publicaciones de la residencia de estudiantes, 1914.
- RICHE, C. A. “Mediação virtual é aliada da Ouvidoria da UFRJ”. Disponível em: <https://revista.abonacional.org.br/artigo/368>. Acesso em: 03 ago. 2022.
- RICHE, C. A. “ONU recomenda fortalecimento das Ouvidorias: universidades devem celebrar!”, cf. <https://conexao.ufrj.br/2021/02/onu-recomenda-fortalecimento-das-Ouvidorias-universidades-devem-celebrar/>. Acesso em: 3 ago. 2022.
- RICHE, C. A. “Ouvidoria pública, um direito de quarta geração”. Disponível em: <https://www.slideserve.com/jeri/profa-cristina-ayoub-riche-Ouvidora-geral-da-ufrj-ufrj-07-04-2009>. Apresentação no Encontro dos Ouvidores Públicos do Rio de Janeiro, 07 de julho de 2009. Acesso em: 03 ago. 2022.
- RICHE, C. A. “Ouvidoria universitária: avanços e desafios”. Apresentação no Seminário UFRJ faz 100 anos, agosto de 2018. Disponível em: <https://conferencias.ufrj.br/index.php/sufrj/sufrjcem/paper/view/1499>. Acesso em: 5 jul. 2022.
- ROGERS, C. *Tornar-se pessoa*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 65.
- ROSENBERG, M. B. *Comunicação Não Violenta*. São Paulo: Ágora, 2006.
- SODRÉ, M. In: SOUZA, Renata (Org.). *Ubuntu: negras utopias*. 1. ed. Rio de Janeiro: Selo Luiza Mahin, 2019.
- SODRÉ, M. In: VELOSO, Josemara. “Talvez o essencial não seja um mundo e muitas vozes, mas sim muitos mundos e muitas pontes”. Disponível em: <https://www.edgardigital.ufba.br/?p=18976>. Acesso em: 5 jul. 2022.