



Associação Brasileira de
Ouvidores/Ombudsman

25 anos

ESTUDOS SOBRE A ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS EM INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

**Revista Científica da Associação Brasileira
de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**

São Paulo (SP)

2021 - 2022

EXPEDIENTE

Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) - ISSN 2594-5068

Anos 4-5 - n° 4 - 2021-2022

Esta revista científica é uma publicação da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) voltada à promoção e difusão de estudos científicos sobre a atuação de Ouvidorias.

Os textos aqui publicados foram apresentados por profissionais e acadêmicos de instituições públicas e privadas. As opiniões, dados e informações contidos nos artigos são de responsabilidade exclusiva de seus autores, não caracterizando posicionamentos oficiais da ABO e dos membros da Comissão Científica desta publicação.

ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN

Presidente: Maria Inês Fornazaro

Vice-Presidente: Humberto Viana Júnior

Diretora Secretária Geral: Teresa Cristina Ballarini Pereira

Diretor Financeiro: Mário Sérgio Mendes Cardoso

Diretora de Publicações: Luciana Bertachini

Diretora de Eventos: Vera Melo

Conselho Deliberativo: Edson Luiz Vismona (presidente); Adriana Eugênia Alvim Barreiro;

Alline Giovanna Tavares da Silva; Danielle Ventura Barreiros de Sousa; Elaine Regina

Terceiro dos Santos; Gisele Garuzzi Oggioni de Araújo; Gustavo Nassif; Karla Júlia

Marcelino; Maria Lumena Balaben Sampaio

Conselho de Ética: Carlos Ferrara Júnior; Gustavo Ungaro; José de Ambrosis Pinheiro

Machado; José Valdo Silva; Lúcia Helena de Farias

Conselho Fiscal: Cláudio Augusto Montoro Puglisi; Florêncio dos Santos Penteadado Sobrinho;

Rui Maldonado

Suplentes: Eleonor Mekari; Maria Auxiliadora Medeiros Valle; Maria Zélia César Correia de Andrade

REVISTA CIENTÍFICA DA ABO

Conselho Editorial/Comissão Científica

Adriana Eugênia Alvim Barreiro

Carlos Ferrara

Edson Luiz Vismona

Karla Júlia Marcelino

Luciana Bertachini

Maria Inês Fornazaro

Maria Lumena Balaben Sampaio

Vera Melo

Produção editorial: TAG Content (editor: Demetrius Papparounis;

revisão: Rosane Albert; arte: Nuvem Studio Design)

ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN

Rua Frederico Abranches, 389, cj. 22, Santa Cecília – São Paulo (SP) – CEP: 01225-001.

Telefone: (11) 3289-9300 – e-mail: abonacional@abonacional.org.br

SUMÁRIO

Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) - ISSN 2594-5068
Anos 4-5 - nº 4 - 2021-2022

Pg. 08	Editorial <i>Maria Inês Fornazaro</i>
09	Apresentação <i>Luciana Bertachini</i>
ARTIGOS	
11	A inteligência artificial e a Ouvidoria do século XXI <i>Spilleir, Davi de Pinho; Silva, Danilo Henrique da; Souza, Arllon Viçoso de</i>
25	Ouvidoria e bioética: um encontro propositivo de reflexões e inspirações <i>Bertachini, Luciana</i>
39	As Ouvidorias do Ministério Público brasileiro: da gênese à contemporaneidade <i>Sampaio, Andrea Moura Santos; Cyrillo, Rose Meire; Barreto, Selma Magda Pereira Barbosa</i>
53	A participação e o controle social sob o olhar da Ouvidoria da UNB <i>Brito, Maria Ivoneide de Lima; Aguiar, Larissa dos Santos</i>
65	Ouvidoria e conselho de usuários dos serviços públicos: desafios de implementação <i>Gama, Anderson Souza da; Cruz, Caio Marinati de Paula</i>
79	A vinculação das manifestações do cidadão às indicações e ao requerimento de acesso à informação no Poder Legislativo <i>Moreno, Douglas Stravos Diniz</i>
109	Contribuição das Ouvidorias federais para a <i>accountability</i> pública em tempo de pandemia <i>Santos, Claudio Henrique Fontenelle; Teixeira, Marco Antonio Carvalho</i>
127	A Ouvidoria como instrumento de participação social no exercício da democracia <i>Belli, Vanessa Aparecida</i>

Pg. 139	Atuação das Ouvidorias em prol do <i>enforcement</i> dos direitos dos titulares nas corporações <i>Pappert, Milena; Cruz, Hiran Gabriel Lopes da</i>
149	O teletrabalho, o assédio no atual cenário de pandemia e a importância do <i>compliance</i> trabalhista nas organizações <i>Alcassa, Flávia</i>
157	A contribuição das Ouvidorias na adequação à LGPD e governança de privacidade <i>Lima, Adrienne</i>
165	Ouvidoria e SAC – Serviço de Atendimento aos Clientes: complementação ou sobreposição? <i>Guido Junior, Antônio Carlos; Cardoso, Mario Sergio Mendes</i>
173	A necessidade de fortalecimento das Ouvidorias externas no setor privado no mercado brasileiro <i>Ferres, Dionisio Moreno</i>
185	Pesquisas sobre o atendimento da Ouvidoria: insumos para gestão <i>Soares, Aline Pereira; Klüsener, Cristiane Sangoi; Andrade, Luiz Cristiano de</i>
201	A Ouvidoria como área estratégica na experiência do cliente <i>Santos, Thamirys Nunes dos</i>
209	Ombudsman organizacional: novas perspectivas para o cenário brasileiro <i>Campanella, Michelle Zagordo</i>
219	A Ouvidoria como mecanismo de prevenção e reparação da violência nas organizações <i>Lagrotta, Fernanda Merhy; Silveira, Paola Bonow Balthazar da</i>
227	Diagnóstico, interpretação e recomendações da Ouvidoria diante das denúncias de assédio <i>Serafim, Daniel Sena</i>
241	Ouvidoria e humanização como ferramentas de melhoria contínua na gestão de produção de saúde <i>Paulino, Loiane Mayara Mazzei</i>
255	A psicologia nas Ouvidorias: interlocuções entre o saber do psicólogo e o fazer do Ouvidor <i>Petter, Juliete; Chaves, Alice Grasiela Cardoso Rezende</i>

“É preciso aprender a navegar em um oceano de incertezas, através de arquipélagos de certezas.”

A frase acima, do sociólogo e filósofo francês Edgard Morin, traduz sentimentos atuais. Em 2020, inesperadamente, todos foram arrastados por um turbilhão de situações que exigiram adiar planos e estabelecer novas dinâmicas nas relações sociais. Decisões difíceis tiveram que ser adotadas, e uma delas foi o adiamento da 4ª edição da *Revista Científica da ABO*.

Programada para ser lançada durante o Congresso Brasileiro de Ouvidores/Ombudsman, que deveria ter sido realizado em novembro de 2020 e também foi postergado, o adiamento da revista não significou paralisação, ao contrário. O período foi aproveitado para dar andamento ao seu processo de formalização, revendo as regras do edital, além de classificar e registrar os textos das edições anteriores, facilitando a busca e o acesso aos artigos e seus autores.

Todo esse processo está mais bem elucidado pela Diretoria de Publicações em sua apresentação, mas representa um considerável avanço rumo ao fortalecimento deste importante material de consulta e divulgação da atuação das Ouvidorias.

Desde a primeira edição, o objetivo da revista é reunir material original e inovador, trazendo conteúdo com qualidade que promova um diálogo com os Ouvidores e interessados nos fundamentos das Ouvidorias, abrindo assim um campo de reflexões e práticas que proporcionam parâmetros para a troca de informações, experiências e crescimento mútuo.

O resultado desta edição é uma integração colaborativa que reflete a contribuição daqueles que atenderam ao chamado da ABO e se debruçaram sobre seus estudos e conhecimento acumulado em pouco mais de três décadas da Ouvidoria contemporânea no Brasil. O aprofundamento da participação dos autores pressupõe o interesse no material e a consolidação de tão importante elemento de registro da atuação das Ouvidorias.

A *Revista Científica da ABO* é sem dúvida uma certeza no oceano de incertezas que estamos vivenciando. Uma época de grandes transformações e perdas que retemem a novos desafios aguardando uma oportunidade única de evolução.

Maria Inês Fornazaro

Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores / Ombudsman

Gestão 2020 / 2021

Estudo sobre a atuação das Ouvidorias em Instituições brasileiras

Com esta edição, a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – ABO Nacional publica uma revista que reafirma seu selo editorial de fomento em pesquisas de Ouvidorias em diferentes espaços institucionais, agregando conhecimento, boas práticas e inovações e zelando pela sua atividade essencial enquanto instituição da cidadania, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

As três edições anteriores desta série são o resultado da conversão de vivências em pesquisas, consolidando o fortalecimento do papel das Ouvidorias em entidades públicas e da iniciativa privada. A trilogia inicial nos leva para a quarta edição, que reúne um conteúdo de conhecimentos contextualizados, situados e úteis que apresentam estratégias e olhares para a qualificação do Ouvidor brasileiro, de seu poder de ação ampliado, para que assuma representatividade corresponsável pela gestão da instituição a que serve a partir da escuta genuína do cidadão.

O Estudo sobre a atuação das Ouvidorias em Instituições brasileiras, tema central da revista, apresenta abordagens de diferentes realidades, como a inteligência artificial e a Ouvidoria no século XXI, recomendações da Ouvidoria diante de denúncias de práticas de violência e de assédios moral e sexual, interlocuções e interseções ampliadas da Ouvidoria com a psicologia, LGPD, conselho de usuários, participação e controle social, ministério público, experiência do cliente, serviço de atendimento ao consumidor, seguradoras, gestão em saúde, e a aplicação dos direitos dos titulares nas corporações, governança e privacidade. Compuseram o campo de estudo pesquisas sobre o atendimento da Ouvidoria enquanto insumos para a gestão, a contribuição das Ouvidorias federais para a *accountability* em tempo de pandemia e o fortalecimento da prática humanizada das Ouvidorias como melhoria contínua no cenário brasileiro e mundial.

Convidamos o leitor a uma reflexão sobre a Ouvidoria atuante na proteção e promoção dos direitos do cidadão, com acolhimento, escuta empática, conduta ética, suporte (bio)ético, independência de manifestação, autonomia de avaliação, acesso à informação e participação no aprimoramento das legislações, na área pública e na iniciativa privada.

A Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman agradece a inestimável contribuição dos Ouvidores-autores, que inspiraram com suas publicações a busca de uma sociedade mais justa, solidária e fraterna em tempo de urgência, delicadeza e respeito pelo cuidado do ser humano na sua integralidade.

Luciana Bertachini

Diretora de Pesquisa e Publicações da ABO Nacional

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A OUVIDORIA DO SÉCULO XXI

Davi de Pinho Spilleir¹
Danilo Henrique da Silva²
Arllon Viçoso de Souza³

Resumo

O artigo aborda a temática referente ao papel que a Inteligência Artificial (doravante IA) pode desempenhar no trabalho desenvolvido em todas as Ouvidorias, tanto no âmbito da iniciativa Pública como da Privada, auxiliando esses órgãos, não apenas na apuração de denúncias, reclamações ou pedidos de informação, mas também na sua resolução. Discorre-se, inicialmente, sobre o nível evolutivo e tecnológico alcançado pela IA hodiernamente. Outrossim, debate-se o papel contemporâneo das Ouvidorias em todo o Brasil, analisa-se a correlação entre seus desafios comuns e diários e as possibilidades reais que a IA tem a oferecer como solução para essa problemática. Por fim, faz-se a apresentação de casos de sucessos não apenas em Ouvidorias, mas em outras áreas correlatas. Foram, portanto, empregados neste artigo, raciocínio lógico dedutivo, estudos de caso, levantamentos bibliográficos, pesquisas de caráter qualitativo e exploratório, com base em documentos nacionais e internacionais, adaptando-se a metodologia utilizada às diversas etapas deste estudo. Por fim, cabe destacar que as conclusões obtidas a partir dos estudos elaborados neste ensaio evidenciam os benefícios que poderão ser alcançados pelas Ouvidorias que adotarem a IA como ferramenta de aprimoramento, visto que as vantagens que provêm dessa tecnologia abrem espaço para o profissional da área dedicar-se de maneira muito mais efetiva às tarefas de valor intelectual e agregado. Como ponto de atenção, fica a discussão acerca da redução dos critérios subjetivos de uso da IA, bem como os limites éticos que devem ser adotados para sua aplicação.

Palavras-chave: IA. Dados. Ouvidoria. Resolução de conflitos e Tecnologia.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p11-23

1 Mestre em Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, pós-graduado em Gestão pela USP de Piracicaba, bacharel em Comércio Exterior pela PUC-Campinas e analista de Ouvidoria da IBM Brasil. (dpinho@br.ibm.com)

2 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Internacional (Uninter) e analista de Ouvidoria da IBM Brasil. (dhs@br.ibm.com)

3 Bacharel em Ciências da Computação pela Universidade Paulista e MBA em Gestão Estratégica de Negócios pela FIAP. Líder do Centro de Complaint Management para a América Latina, Ombudsman da IBM Brasil e do Banco IBM. (arllons@br.ibm.com)

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a humanidade tem testemunhado, de maneira cada vez mais constante e evidente, as transformações proporcionadas pela IA, algo como uma avalanche de inovações que vieram para ficar e que, da mesma forma como surgiram e se estabeleceram, indubitavelmente se tornarão, no curto e médio prazo, cada vez mais comuns e influentes no exercício das atividades humanas, alterando significativamente os meandros que percorrerá a sociedade moderna no futuro.

A IA é considerada por muitos a viga mestra da chamada “quarta revolução industrial”, enquanto para outros ainda não está muito claro qual é a aplicabilidade cotidiana do conjunto de tecnologias que a compõe e conseqüentemente, por esse motivo, muitas pessoas veem a IA como algo distante e de pouca utilidade prática (SCHULZE, 2019).

A quarta revolução industrial é rótulo cunhado por muitos dos especialistas contemporâneos, que fazem por meio dessa associação uma ponte com outros eventos históricos marcantes da evolução tecnológica humana: a primeira revolução industrial (1760 até 1840), que marca o início da industrialização propriamente dita; a segunda revolução industrial (1850-1945), que denota o desenvolvimento da indústria química, petrolífera, elétrica e de metalurgia; a terceira revolução industrial (1950-2010), que resulta na substituição gradual da mecânica analógica pela digital, com destaque para a rápida evolução dos microprocessadores e também da internet; e, por último, a quarta revolução industrial (2011 até os tempos atuais), que marca a junção de todas as tecnologias digitais disponíveis, com destaque para a IA (SCHULZE, 2019).

Neste sentido, o presidente do Fórum Econômico Mundial de Davos, o engenheiro e economista alemão Klaus Martin SCHWAB (2016), chama a atenção em sua obra *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond* para o fato de que já existem em muitos países *softwares* dos mais variados que executam uma infinidade de tarefas com primazia, atividades essas que vão desde traduções simultâneas e indicações mais seguras e rentáveis de investimentos a automóveis capazes de conduzir de forma autônoma sem qualquer interferência humana.

Há ainda aplicações da IA que se dedicam a questões muito mais críticas e sensíveis da realidade humana, como, por exemplo, aquilo que faz o Sistema Watson da IBM, que é usado atualmente, entre outras coisas, na pesquisa e evolução do direito e da medicina, desenvolvendo uma nova forma de pensar e interagir a partir do viés transformador da tecnologia.

O IBM Watson é composto por vários *softwares* utilitários, que reúnem em si as capacidades de lógica e dedução somadas à hiperanálise de códigos e sinais que podem ser relacionados entre si, mesmo dispondo de linguagens ou matrizes diferentes, o que pode ser abreviado como *analytcs*, palavra inglesa que se refere aos algoritmos que fazem análise e cruzamento de dados, e também o *machine learning*, termo da língua inglesa usado para inferir a ideia de “o aprendizado da máquina”, que tem por finalidade destacar “a capacidade dos algoritmos de prever e generalizar os padrões aprendidos a partir de um conjunto de dados relacionados ou não a decisões humanas, e que são usados para treinar o sistema” (WOLKART, 2019, p. 706).

Ditas capacidades outorgam à IA uma habilidade que até então, no processo racional, se reservava unicamente aos seres humanos, a chamada “tomada de decisões”, uma qualidade tão importante que passou a conferir às máquinas a possibilidade de não apenas fazer a triagem de

Abstract

This article addresses the theme related to the role that Artificial Intelligence (hereinafter AI) can play in the work developed in all Ombudsman's Offices, both within the scope of Public and Private initiatives, assisting these bodies, not only in investigating complaints, complaints or requests for information, but also in resolving them. Initially, it is discussed about the evolutionary and technological level reached by AI today. In addition, the contemporary role of the Ombudsman in Brazil is debated, the correlation between their common and daily challenges and the real possibilities that AI has to offer as a solution to these problems is analyzed. Finally, success cases are presented not only in the Ombudsman's Office, but in other related areas. Therefore, in this article, deductive logical reasoning, case studies, bibliographic surveys, qualitative and exploratory research, and national and international documents were used, adapting the methodology used to the different stages of this study. Finally, it is worth noting that the conclusions obtained from the studies prepared in this essay, show the benefits that can be achieved by the Ombudsman's Offices that adopt AI as an improvement tool, since the advantages that come from this technology open space for professionals in the area, devote much more effectively to tasks of intellectual and added value. As a point of attention is the discussion about reducing the subjective criteria for the use of AI, as well as the ethical limits that must be adopted for its application.

Keywords: AI. Data. Ombudsman. Conflict resolution and Technology.

determinados assuntos e categorizá-los de acordo com suas particularidades, mas também aconselhar os seres humanos a respeito da deliberação diante de uma lide ou de conflitos de interesses.

Conflito de interesse é a sobreposição de interesses entre duas ou mais pessoas acerca do mesmo bem ou assunto, enquanto lide é o conflito de interesses qualificado pela pretensão de uma parte perante a resistência de outra (SERRA, 2016).

Tanto o conflito de interesses como a lide propriamente dita são inerentes das relações humanas e, por conseguinte, são também objeto comum e corrente do trabalho exercido pelas Ouvidorias mundo afora.

As Ouvidorias do século XXI possuem um leque de atuação muito mais abrangente que as Ouvidorias dos séculos passados, e isso ocorre não apenas graças às possibilidades que surgem em razão da evolução natural nos perfis dos Ouvidores e colaboradores que compõem sua estrutura, mas principalmente porque há uma evolução paralela ao longo do tempo nos tipos de problemas e reclamações, que se tornam cada vez mais complexos e num volume bastante superior ao do passado.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as Ouvidorias (tanto as públicas, como as privadas) tiveram um salto evolutivo tremendo, impulsionadas sobretudo pelas reivindicações populares por maior participação nas deliberações do Estado.

É mister destacar que hoje, segundo o IPEA (2016), existem no Brasil cerca de 900 Ouvidorias Públicas, ao passo que outro levantamento, datado de 2018 e feito pela Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (doravante ABO), aponta a existência, em todo o território nacional, de cerca de 2.000 ouvidores em atividade, distribuídos entre as Ouvidorias tanto da iniciativa pública como da privada (FORNAZARI, 2018). Tais Ouvidorias e seus colaboradores dedicam-se exclusivamente a servir a população, prestando dentro de cada um dos órgãos, entidades ou empresas aos quais estão vinculados um serviço de atenção que visa não apenas conhecer o grau de satisfação e opinião dos usuários, mas, acima de tudo, ser um meio de comunicação da população (na iniciativa pública) e dos clientes (na iniciativa privada).

Portanto é natural, dadas as amplitudes supramencionadas, na atuação das Ouvidorias brasileiras, públicas ou privadas, afirmar que elas atendem um volume colossal de petições e lidam com questões complexas dos mais diversos tipos, intrinsecamente ligadas a lides e conflitos de interesses, muitas vezes em estágio pré-judicial, o que exige do Ouvidor a prática do exercício cognitivo na tomada de decisões, tanto para deliberar como para mediar a respeito de um assunto qualquer que se lhe apresente.

Com base neste contexto e com o propósito de preparar e auxiliar as Ouvidorias do século XXI para os desafios futuros, é que este artigo busca convidar a todos a refletir sobre o uso positivo e quase inevitável da IA nas atividades exercidas por essas importantes instituições, proporcionando apoio e agilidade a seus inúmeros colaboradores e servidores em todo o Brasil, permitindo assim que eles consigam entregar resultados muito mais rápidos e acurados ao seu público-alvo.

Dentro das muitas possibilidades de aplicação da IA nas Ouvidorias, podemos citar como exemplo a triagem de assuntos, indicando quais são reclamações ou denúncias que merecem de fato ser investigadas e quais devem ser descartadas, tirando assim dos Ouvidores e colaboradores envolvidos a carga de execução de uma tarefa repetitiva e de pouco valor intelectual agregado.

Além disso, podemos destacar o auxílio em tarefas mais complexas, como o aconselhamento jurídico ou de resolução de outros assuntos por amostragens.

Tudo isso, entre outras coisas, permitirá a todos aqueles que trabalham em uma Ouvidoria dedicar-se ao que realmente importa, o trabalho intelectual, com aquele viés humanizado que não pode ser realizado pelas máquinas, apenas por seres humanos, mas que aliado à IA pode gerar resultados extremamente eficientes e satisfatórios para todo o público, sejam eles cidadãos ou clientes.

Por fim, vale destacar que, dentre os elementos que justificam a existência deste ensaio, encontra-se o fato de que, após pesquisas nas bases de dados Scielo, Google Scholar, Microsoft Academic Search, High Beam, ArXiv e Lexml, percebeu-se uma enorme escassez de estudos nesta direção, portanto, o que se espera levar à sociedade com este ensaio é algo além de informações que possam colaborar com a divulgação deste assunto e disponibilizar aos profissionais da área não apenas uma visão das possibilidades que a IA tem a lhes oferecer, mas também um panorama da evolução tecnológica e o que o futuro nos promete.

2 A OUVIDORIA DO SÉCULO XXI E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

O conceito e a atuação das Ouvidorias no Brasil estão se metamorfoseando ao longo dos tempos. Ora, se bem é verdade que o primeiro Ouvidor que se tem registro no Brasil data da época do Brasil Colônia, em meados do século XVI, seu escopo não poderia ser mais distinto dos contornos que posteriormente tomou. O Ouvidor-Mor, a despeito de ocupar um cargo de prestígio, sendo os “ouvidos do Rei” e responsável pelos assuntos judiciais da colônia, tinha um poder de ação bastante limitado na sua própria figura, dadas as proporções continentais do Brasil, que evidentemente contrastavam com sua capacidade de estar em todos os lados e gerir todos os assuntos que lhe eram endereçados. Em sua essência, o Ouvidor-Mor, muito mais do que representar o poder justo, imparcial e moderador, era, na prática, uma extensão dos interesses da Coroa e com papel mais político-punitivo do que mediador (MAPA, 2021).

De fato, ao longo dos anos, o Brasil passou por diversos ciclos históricos, que trouxeram pouco ou nenhum espaço às Ouvidorias, como foi o caso, por exemplo, da ditadura militar, onde a entidade perdeu completamente seu espaço em detrimento do viés autoritário do regime. Sua interdição durou no âmbito privado até 1985 e na Administração Pública até 1986 (portanto pós-regime militar), pelas iniciativas corajosas da Rhodia e da Prefeitura de Curitiba respectivamente. O adensamento das Ouvidorias ganha impulso com o Código de Defesa do Consumidor, de 1990, que culmina, posteriormente, na fundação da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO), em 1995 (VISMONA, 2020).

Na iniciativa privada, a adesão de empresas à criação de Ouvidorias é mais tímida do que os números do poder público, especialmente considerando-se que, para muitos setores, esta não é uma obrigação imposta pelos órgãos regulares. FORNAZARI (2018) considera como grave erro estratégico a sua não existência, pois não apenas evita contendas judiciais, como também serve de norte para identificar falhas nos processos que acarretam insatisfações.

Hoje a Ouvidoria é um fato consumado e sua atuação garante, sobretudo, controle e participação social direta, tanto nos serviços públicos quanto nos privados. A Ouvidoria é garantia de representação. Em se tratando da esfera pública, importantes marcos foram recentemente aprovados, como a Lei n. 13.460/2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público, que reconhece a Ouvidoria Pública como instituição essencial à boa prestação dos serviços públicos e preconiza a existência das Ouvidorias em todos os Poderes e todas as esferas federativas (GOVERNO FEDERAL, 2019).

Se as últimas décadas trataram de alicerçar a atuação da Ouvidoria e sua capilaridade (trabalho este que deve ser permanente), o futuro das Ouvidorias se delinea sobre como transformá-las, aprimorá-las e acoplar em seu funcionamento o desenvolvimento técnico necessário para que sua ação seja mais assertiva, célere, propositiva e para que os dados dali gerados possam ser mais úteis no embasar da tomada de decisão das áreas competentes, bem como para propor planos de ação que evitem incidentes recorrentes e dê clareza a áreas que necessitam de alguma forma de intervenção, de sorte que sua ação seja capaz de gerar ainda maior valor, tanto para usuários quanto para os gestores envolvidos.

Tomando-se por base o estado da arte do que se convencionou tratar por quarta revolução industrial, em que a gramática conceitual se apoia em termos como análises de dados, cognição, metadados, quântica, aprendizado das máquinas e internet das coisas desembocando, por fim, em Inteligência Artificial (IA), já é possível perceber a aplicação deles em setores distintos e na operacionalização de processos que antes seriam feitos totalmente dependentes de ações humanas.

Exemplos exitosos não faltam. Na área jurídica, por exemplo, na *startup* KOY – Inteligência Jurídica, a aplicação dos produtos de Watson, associados ao portfólio de Natural Language Understanding (doravante NLU, trata-se do entendimento de linguagem natural, isso é, a capacidade de compreensão de leitura das máquinas), resultou em ganho exponencial de eficiência e acréscimo na assertividade nos processos de tomada de decisão, dado que, através do NLU, processos que demorariam para serem lidos, tabulados e para gerarem algum tipo de dado de apoio, agora são analisados em segundos pela inteligência digital e geram quase no mesmo segundo indicativos relevantes do ponto de vista financeiro para tomada de decisão. Mais, as análises permitem previsões acerca dos bloqueios judiciais, indica providências a serem tomadas e automaticamente cria agendamentos de modo que prazos não sejam perdidos, com economia de tempo e menores chances de erro (IBM, 2020).

Aplicações da mesma natureza ocorreram na empresa Elaw, cuja atuação é a de desenvolvimento de soluções tecnológicas de otimização de departamentos jurídicos. A Elaw aplicou NLU em processos e na gestão de contratos, de forma que análises complexas que antes levariam dias para serem executadas agora são realizadas em menos de dois minutos. A trabalhosa gestão de contencioso, que teria alta probabilidade de erro devido à quantidade discrepante de prazos, com a aplicação de IA, realiza automaticamente a administração dessas datas, dispara alertas aos advogados sobre obrigações relativas a sentenças e demais ações cabíveis. O trabalho do profissional dessas áreas passa a ser mais estratégico e menos burocrático (IBM, 2020).

Demais setores também se beneficiaram grandemente da aplicação de IA. No mais recente relatório da UITP (do francês L'Union internationale des transports publics, tradução para Associa-

ção Internacional de Transporte Público), consta que foram conduzidas pesquisas quantitativas em 48 companhias de transporte público de Hong Kong e Singapura, mesas-redondas com 28 especialistas alemães em pesquisa e desenvolvimento de *softwares* para transportes, dois *workshops* com profissionais desse mesmo setor e a análise de 17 estudos de caso. A ideia era validar como a aplicação de IA poderia melhorar as experiências dos usuários de transportes, gerar melhorias operacionais através de processos de otimização de tomadas de decisão, influenciar diretamente na redução dos tempos de manutenção através de análises preditivas para os ativos e, por fim, com a utilização de IA, gerar melhora nos índices de segurança dos sistemas. Os resultados foram interessantes. A despeito de demonstrarem que há muito que fazer do ponto de vista de melhora pelas empresas no que tange à qualidade de seus dados, sobre resolução de problemas de privacidade dos dados e do compromisso de condução das mudanças culturais e processuais necessárias para atingir excelência, os resultados também mostraram-se positivos: através da criação de *chatbots*, da aplicação de métodos preditivos de operações em ônibus, de monitoramento de trânsito via drones e da criação de detectores de fraudes nos sistemas, pôde-se reduzir a carga de trabalho dos operadores com atividades de pouco valor agregado e repetitivas, ademais também subsidiou-se com dados as tarefas desempenhadas, o que garantiu maior acurácia e, por fim, dirimiram-se problemas com exposição de dados (UITP, 2020).

Na agricultura resultados também começam a aparecer sobre a adequada utilização de inteligência artificial. Relatam DORNELLES *et al.* (2018) que conexões neurais associadas aos algoritmos de mapeamento genético de culturas permitem uma utilização técnica muito mais eficaz de uso de densidade de sementeira. Consequentemente, como resultado, obteve-se menor utilização espacial do solo e maior adequação da quantidade de irrigação a ser destinada às plantações. Em SANTOS *et al.* (2020) tem-se outro exemplo: a extração de imagens computacionais sendo utilizada para identificação prévia de pragas, doenças e na estimativa de safra.

Na área da saúde, em artigo publicado na revista *The Lancet*, PANCH, PEARSON-STUTTARD, GREAVES e ATUN (2019) concebem a utilização de inteligência artificial sobre os dados públicos dos sistemas de saúde para melhor embasar políticas públicas e direcionar esforços de combate e prevenção a doenças. Como exemplos, os autores aventam a possibilidade de geração de modelos de risco para certas doenças, utilização do recurso GPS disponível em todos os aparelhos celulares para localização de restaurantes que eventualmente possam estar causando intoxicação alimentar e a utilização de escaneamentos de imagens para detecção prematura de retinopatia diabética.

Talvez a aplicação da inteligência artificial ainda pudesse ser mais efetiva na saúde. Considerando-se, por exemplo, o presente estágio da pandemia de Covid-19, os dados públicos e os resultados para detecção do vírus poderiam servir para embasar locais onde ações mais restritivas localizadas poderiam ser aplicadas, ou mesmo verificar, com base no histórico de infectados em dada área, quais são as pessoas que poderiam ser testadas preventivamente pela maior probabilidade de contágio. Enfim, conjectura-se que haveria a possibilidade de aplicações distintas para a inteligência artificial poder substanciar decisões e políticas públicas.

Ora, conforme notado até o momento, diversas searas, instituições e empresas públicas e privadas vêm se beneficiando sobremaneira das novas tecnologias e de suas aplicações, sobretudo no que consiste no uso de inteligência artificial. O ponto defendido pelo presente trabalho é que

também as Ouvidorias podem e devem buscar melhoras qualitativas com tais utilizações. De fato, ainda que incipiente, já é possível destacar alguns casos em que o casamento de Ouvidoria e IA tem sido realizado.

No Brasil, um exemplo de vigorosa utilização de IA em Ouvidoria é o da Ouvidoria da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), cuja ação pioneira lhe rendeu dois prêmios nacionais e motivou a assinatura de um termo de cooperação mútua com a Controladoria-Geral da União (CGU) para estender a aplicação das soluções e metodologias desenvolvidas na UFRN para o restante das Ouvidorias de nível federal do país. O pivô desses prêmios é o robô Kairós, desenvolvido na própria instituição, que, utilizando-se de atividades de monitoramento, processamento e cumprimento das reclamações recebidas, conseguiu reduzir em 55% o tempo de resposta das manifestações ali abertas e em 64% o tempo de acesso à informação, previsto pela Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei 12.527/2011). A ordem de grandeza é tamanha que atualmente as métricas da UFRN são respectivamente 3,03 dias corridos para o tempo de resposta das manifestações (contra 25,19 da média nacional) e 2,11 dias corridos para o tempo de acesso à informação (contra 12,30 da média nacional) (GADELHA, 2021).

Importante ressaltar, contudo, que, a despeito dessa parceria recente entre UFRN e CGU, a CGU já utilizava desde 2018 o *chatbot* Cida em suas redes sociais, o que permitia que pessoas abrissem manifestações por esse canal. Ou seja, o *chatbot* neste caso permitiu capilaridade do serviço em questão e democratizou o acesso dos cidadãos (CGU, 2018).

Recentemente, a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) anunciou a aplicação da inteligência artificial em sua Ouvidoria. O robô Iza proverá tratamento adequado ao direcionamento das manifestações registradas pelos cidadãos às áreas competentes. O plano anunciado envolve duas fases, a primeira é a de aprendizado da máquina. Iza aprenderá com os Ouvidores locais as nuances de modo a imprimir precisão em suas análises, ou seja, sua utilização inicial se dará internamente. Somente na segunda fase é que Iza estará apta para ser disponibilizada para uso aberto, ou seja, as manifestações já serão abertas em sua interface, que fará de maneira célere e assertiva o direcionamento adequado. A estimativa da CGDF é que haja uma redução significativa no tempo de acolhimento e resolução dos chamados. A expectativa é que Iza possa posteriormente incorporar mais processos internos da Controladoria-Geral e das Ouvidorias, inclusive no processamento de despesas do governo (CGDF, 2021).

Ainda assim, é notável que os exemplos de utilização da IA nas Ouvidorias ainda sejam bastante modestos se comparados ao uso que já se faz em outras áreas. O estudo de SOUSA *et al.* (2019) realizou revisão bibliométrica das aplicações de IA em 58 *papers* de diversos países, no período de 2000-2018. Trabalhos de ponta que evidenciam onde e como a IA está sendo efetivamente aplicada e trazendo resultados prometedores. Dos trabalhos mapeados, não se verificou nenhum que fizesse referência a Ouvidorias.

O estudo ainda lança luz sobre uma informação interessante, indicando que, apesar da baixa aplicabilidade da IA no Brasil (em comparação a outros países como Estados Unidos e Canadá), o país se coloca como uma das nações mais promissoras para a expansão que se vislumbra para aplicação da IA nos próximos anos, tomando como base justamente o fato de que muitas áreas, sejam elas do setor privado ou do setor público, se encontram ainda hoje bastante distantes dessa

realidade. SOUSA *et al.* (2019) acreditam que o movimento de modernização que já se observa em outros países acabará por obrigar o Brasil a realizar uma certa adequação aos padrões globais, que, ao final, terminará por impulsionar tal guinada tecnológica.

No entanto, para que se produza essa mudança, sobretudo nas Ouvidorias (área que trabalha com uma enorme quantidade de dados, sendo alguns estruturados e outros não estruturados), será necessário o estabelecimento de algumas novas posições, com habilidades bastante específicas com relação ao manejo de dados, que efetivamente serão basilares para que essa revolução da IA possa ocorrer e se estabelecer, promovendo um enorme salto qualitativo nos resultados.

WILSON, DAUGHERTY e MORINI-BIANZINO (2017) descrevem três novas macrofunções que serão misteres para assegurar que a IA atinja suas potencialidades e aporte valor ao seu objetivo final: os Treinadores, os Explicadores e os Sustentadores.

Os Treinadores terão como escopo o treinamento da inteligência das máquinas, isto é, a preparação para prover respostas e reação de forma ágil e eficiente às mais variadas interações humanas.

Já no caso dos Explicadores, o objetivo será servir de ponte entre as partes envolvidas (humanos e IA) e, quando necessário, explicar a racionalidade que existe por detrás das tomadas de decisão da IA; em outras palavras, são eles os responsáveis por preparar a máquina para decidir apresentar uma resposta X, mediante uma determinada pergunta, e não uma resposta Y ou Z (DAUGHERTY e MORINI-BIANZINO, 2017).

Por último, os Sustentadores serão aqueles cujo objetivo será vigiar o funcionamento da IA, garantindo sua transparência, de forma que seja possível assegurar ao usuário que ela funcionará dentro dos parâmetros para os quais foi desenhada, sem cometer nenhum desvio de conduta e observando rigorosamente todos os limites estabelecidos pelas regras vigentes (DAUGHERTY e MORINI-BIANZINO, 2017).

Esta mesma linha de raciocínio lógico a respeito da implementação e aplicabilidade prática da IA pode ser verificada e comprovada no artigo de MACHICAO e AROSEMENA (2019), que explica como uma Ouvidoria peruana conseguiu automatizar as tarefas de reporte mensais das ocorrências, com um relatório de nível executivo complexo que não apenas indica áreas que aparentam necessitar algum tipo de intervenção para melhorar suas funções, como também, dada a riqueza das informações providas, permite análises preditivas de cada um dos setores.

Ainda interessante sobre o estudo de MACHICAO e AROSEMENA (2019), é que ele aborda a dúvida, que é geral, sobre como implementar a Inteligência Artificial. Relatam os autores que, no primeiro momento, o mais desafiador foi a compreensão de como realizar um tratamento adequado a todos os dados advindos da própria Ouvidoria, afinal o volume de chamados submetido diariamente é significativo, tratando de assuntos totalmente distintos entre si, com as mais variadas causas e com uma quantidade sem fim de possíveis resoluções. Ora, essa gigantesca miscelânea de informações muitas vezes não apenas dificulta o trabalho das Ouvidorias, mas também obstaculiza que sejam implementadas ações proativas, que seriam muito mais eficientes que a adoção das chamadas ações reativas, que geralmente são as mais comuns.

A grande contribuição, no entendimento de MACHICAO e AROSEMENA (2019), é que, após entendido como realizar a estruturação desses dados, foi possível fazer com que a IA coletasse, processasse, discernisse, interpretasse e tomasse decisões, com base em critérios previamente

definidos. Reduziu-se sensivelmente a questão de tempo de reação, pois a máquina consegue verificar uma quantidade enorme de dados dispostos nos mais variados formatos (fotos, planilhas, textos, arquivos de áudio, entre outros), ao passo que um ser humano comum levaria horas, quiçá dias, para chegar a conclusões similares. Aos humanos dessa Ouvidoria estão sendo destinados trabalhos de funções analíticas e relacionais, ou seja, mantém-se a essência do trabalho do Ouvidor, o relacionamento humano e a intermediação entre partes, porém agregando algumas funções analíticas mais profundas.

Os exemplos práticos apresentados no estudo surpreendem também, posto que o *output* sistêmico em forma de relatório mensal, com os resultados obtidos a partir da implementação da IA, a despeito de um texto robusto, com mais de 100 páginas, inova na forma de comunicação, transformando modelos estatísticos complexos em excertos de fácil compreensão, com destaque aos detalhes mais importantes do texto, que puderam ser cuidadosamente extraídos e processados pela IA e apresentados ao leitor em uma linguagem estruturada e muito mais palatável (MACHICAO e AROSEMENA, 2019).

Nota-se ponto de intersecção entre os estudos de MACHICAO e AROSEMENA (2019) e WILSON, DAUGHERTY e MORINI-BIANZINO (2017), visto que ambos descrevem (respectivamente de maneira prática e teórica), diante da enorme quantidade de tarefas, os benefícios qualitativos que a modernização das Ouvidorias poderá proporcionar à sociedade como um todo, posto que tal mudança não apenas trará a melhora de resultados, mas também proporcionará o surgimento de novas oportunidades de maior valor agregado a partir da inovação, pois atividades manuais e repetitivas poderão ser automatizadas e o foco passará a ser em atividades de maior cognição.

3 DOS LIMITES ÉTICOS E DAS CONTROVÉRSIAS ATUAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Na Europa, continente em que a maioria dos países utiliza IA para a execução de atividades de baixo valor agregado e tomada de decisões operacionais, a discussão já se encontra em outro patamar. Como lá o uso de IA está sendo escalonado para formas mais sofisticadas de aplicação, sobretudo no que se refere às áreas de segurança pública, os debates têm se focado em formas de controle e legislações próprias para garantir que injustiças não sejam impetradas pelo caráter subjetivo da inteligência artificial e que as diretrizes de Direitos Humanos sejam plenamente atendidas a fim garantir maior lisura das operações envolvendo IA.

As preocupações são válidas. Por exemplo, na Inglaterra, em 2020, com o cancelamento dos exames de ingresso em universidades em razão da pandemia de Covid-19, foram utilizadas análises preditivas que, com base no histórico escolar dos últimos três anos dos alunos, suporiam as notas que teriam sido auferidas pelos estudantes caso tivessem prestado os exames. Para surpresa geral, estudantes de escolas públicas ou de áreas de maior vulnerabilidade tiveram notas ajustadas para baixo, com favorecimento claro aos alunos de escolas particulares. De forma que se aventa a possibilidade de haver um caráter subjetivo na tomada de decisão dos aplicativos relacionado às qualificações de alunos de escolas particulares, pois, ainda que a comparação fosse com variáveis

idênticas, elas eram consideradas como sendo de maior peso do que as dos estudantes em situações mais vulneráveis (ONU, 2021).

Outra situação notória é que alguns algoritmos de reconhecimento facial possuem baixa sensibilidade de efetivo reconhecimento de faces de pessoas negras. BARROS e SILVA (2020) demonstram que não são raras as situações de constrangimento e de reconhecimento equivocado com base nos padrões que são inseridos para o funcionamento dessas formas de IA.

Portanto, tendo em vista algumas distorções geradas em alguns campos de atuação de inteligência artificial, não surpreende que os países europeus, conforme mencionado, hoje se debrucem sobre a necessidade de regulações específicas a fim do devido cumprimento das diretrizes de direitos humanos.

Em outubro de 2020, a conferência da rede de Ombudsmen europeus (ENO) buscou endereçar questões relativas às melhores práticas de uso de IA e pontos que necessitam de legislações específicas, a fim de que se dirimam os caracteres subjetivos de interpretação da IA e que ela possa ter um viés inclusivo para a gestão das Ouvidorias, não permitindo que, ao contrário, ela seja um ponto de apartamento entre cidadãos e a gestão pública e dos consumidores com a iniciativa privada (ENO, 2020).

Debates similares foram realizados no último *workshop* do Instituto Internacional de Ombudsmen (IOI), na Espanha, cujo tema era “direitos humanos e inteligência artificial: desafios para a Ouvidoria, papéis e ferramentas”. Ouvidores de diversos setores sinalizaram a necessidade de aprovação de legislações e reforço de códigos de conduta para empresas privadas a fim de garantir que aquilo que deve ser de grande valor tático e estratégico, a inteligência artificial, possa, efetivamente, servir aos seus propósitos (IOI, 2021).

Ora, certamente a tecnologia não pode suplantar a dignidade e os direitos humanos, e os debates, os ajustes de atuação ética e as prováveis regulações da Inteligência Artificial devem seguir seu curso, contando com relações dialógicas entre as diversas searas envolvidas, contudo, a despeito das distorções a serem endereçadas, parece fato que a aplicação de IA e suas contribuições no tocante à gestão têm muito a contribuir para melhor interlocução entre empresas e clientes, bem como para a interface entre cidadãos e instituições públicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, longe de querer esgotar o debate sobre o tema, buscou lançar olhares sobre como os trabalhos das Ouvidorias podem se beneficiar grandemente do uso da inteligência artificial. Os pontos se calcaram no fato de que ela, além de trazer poderoso auxílio para os processos de tomada de decisão ao basear em evidências os trabalhos gerenciais e dos Ouvidores, ainda colabora para que os profissionais das Ouvidorias se concentrem em atividades de maior valor agregado, deixando operações de caráter mais manual e repetitivo serem cuidadas por máquinas.

Parece-nos evidente que a IA, ao analisar essa massa de dados, tende a ser excelente ferramenta de apoio ao Ouvidor, seja ao elaborar modelos estatísticos capazes de proporcionar previsões e padronizações de conflitos, que permitirão ao Ombudsman planejar de maneira rápida e

eficiente medidas de mitigação dos problemas, propor aprimoramento dos processos já existentes e o estabelecimento de novas políticas de prevenção, seja na diminuição sistemática do tempo necessário para resolver queixas similares no futuro.

A incorporação dessas novas tecnologias não deve, contudo, vir sem enfoque crítico. É claro que na atual conjuntura do estado da arte da IA fatores importantes devem ser tratados com zelo e participação das áreas envolvidas, para garantir que qualquer caráter subjetivo seja dirimido e que a tecnologia não tenha como efeito colateral maior segregação, mas sim integração. O desenvolvimento de novas searas que sirvam para maximização da potencialidade humana é dialético e dialógico, isto é, à medida que novas tecnologias surgem, também surgem problemas que podem ser devidamente discutidos e aperfeiçoados.

Trabalhos futuros terão muito a contribuir caso realizem aportes a uma gama de questionamentos acerca dessas interseções, por exemplo: qual o tipo de profissional que as Ouvidorias necessitarão de modo a extrair a máxima potencialidade da inteligência artificial? A quais limites éticos as Ouvidorias terão de atentar a fim de que a dignidade humana seja assegurada?

REFERÊNCIAS

BARROS, I. M. P. P.; SILVA, I. I. B. B. Utilização do reconhecimento facial eletrônico por empresas para identificação de suspeitos: segurança ou violação do Estado democrático de Direito? *Revista Transgressões*, v. 8, n. 1, 2020.

CGDF. *Conheça a IZA, robô que vai ajudar no atendimento das Ouvidorias*. 12 de maio de 2021. Disponível em: <http://www.cg.df.gov.br/controladoria-geral-do-df-lanca-inteligencia-artificial-aplicada-a-ouvidoria/>. Acesso em: 27 maio 2021.

CGU. *CGU lança “robô” Cida para receber denúncias e reclamações via redes sociais*. 04 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/12/cgu-lanca-201crobo201d-cida-para-receber-denuncias-e-reclamacoes-via-redes-sociais>. Acesso em: 27 maio 2021.

DORNELLES, E. F.; KRAISIG, A. R.; SILVA, J. A. G.; SAWICKI, S.; ROOS-FRANTZ, F.; CARBONERA, R. Artificial intelligence in seeding density optimization and yield simulation for oat. *Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental*, v. 22, n. 3, p. 183-188, 2018.

EUROPEAN NETWORK FOR OMBUDSMEN (ENO). *Europäisches Verbindungsnetz der Bürgerbeauftragten und Petitionsausschüsse Digitale Konferenz*. 26 out. 2020. Disponível em: <http://www.eoi.at/wp-content/uploads/2020/12/ENO-conference-report-DE-2020.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

FORNAZARI, M.I. Empresas privadas deveriam investir em Ouvidorias. *ABO*. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo/118>. Acesso em: 26 maio 2021.

GADELHA, M. *Tecnologia a serviço da sociedade*. 9 fev. 2021. Disponível em: <https://www.ufrn.br/imprensa/materias-especiais/44222/tecnologia-a-servico-da-sociedade>. Acesso em: 27 maio 2021.

GOVERNO FEDERAL. *História das Ouvidorias*. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 25 maio 2021.

IBM. *Inteligência artificial acelera processos no meio jurídico e estimula trabalho estratégico de profissionais do setor*. 13 jul. 2020. Disponível em: [https://www.ibm.com/blogs/ibm-HYPERLINK “https://www.ibm.com/blogs/ibm-comunica/inteligencia-artificial-acelera-processos-no-meio-juridico-e-estimula-trabalho-estrategico-de-profissionais-do-setor/”comunica/inteligencia-artificial-acelera-processos-no-meio-juridico-e-estimula-trabalho-estrategico-de-profissionais-do-setor/](https://www.ibm.com/blogs/ibm-HYPERLINK%20https://www.ibm.com/blogs/ibm-comunica/inteligencia-artificial-acelera-processos-no-meio-juridico-e-estimula-trabalho-estrategico-de-profissionais-do-setor/). Acesso em: 26 maio 2021.

INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTION. *Ombudsmen alert about artificial intelligence and human rights*. 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.theioi.org/ioi-news/current-news/ombudsmen-alert-about-artificial-intelligence-and-human-rights>. Acesso em: 27 maio 2021.

IPEA. *Histórico das Ouvidorias*. 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=726&Itemid=38. Acesso em: 20 maio 2021.

MACHICAO, J.; AROSEMENA, G. M. Peruvian Ombudsman monthly social conflict reports analysis using knowledge management and artificial intelligence tools. *In: 2019 IEEE XXVI INTERNATIONAL CONFERENCE ON ELECTRONICS, ELECTRICAL ENGINEERING AND COMPUTING (INTERCON)*. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/8853628>. Acesso em: 27 maio 2021.

MAPA – Museu da Administração Pública Brasileira. *Ouvidor-Geral do Estado do Brasil*. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/223-ouvidor-geral-do-estado-do-brasil>. Acesso em: 25 maio 2021.

ONU. *Sesgos, racismo y mentiras: afrontar las consecuencias no deseadas de la inteligencia artificial*. 04 jan. 2021. Disponível em: <https://news.un.org/es/story/2021/01/1485802>. Acesso em: 27 maio 2021.

PANCH, T.; PEARSON-STUTTARD, J.; GREAVES, F.; ATUN, R. Artificial intelligence: opportunities and risks for public health. *The Lancet*, v.1, maio, 2019.

SANTOS, T. T.; BARBEDO, J. G. A.; TERNES, S.; CAMARGO NETO, J.; KOENIGKAN, L. V.; SOUZA, K. X. S. Visão computacional aplicada na agricultura. *In: MASSRUHÁ, S. M. F. S.; LEITE, M. A. A.; OLIVEIRA, S. R. M.; MEIRA, C. A. A.; LUCHIARI JUNIOR, A.; BOLFE E. L. Agricultura Digital: pesquisa, desenvolvimento e inovação nas cadeias produtivas*. Brasília: Embrapa, 2020.

SCHULZE, E. Everything you need to know about the fourth revolution. *In: Davos WEF*. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2019/01/16/fourth-industrial-revolution-explained-davos-2019.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

SCHWAB, K. The fourth industrial revolution. *In: GENEVA: WORLD ECONOMIC FORUM*, 2016.

SERRA, R. *Introdução ao Processo*. 2016. Disponível em: <https://renatagtserra.jusbrasil.com.br/artigos/339768960/introducao-ao-processo>. Acesso em: 15 maio 2021.

SOUSA, W. G. *et al.* How and where is artificial intelligence in the public sector going? A literature review and research agenda. *Government information quarterly*, n. 36, 2019.

UITP (L'Union internationale des transports publics). *Artificial Intelligence in mass public transportation*. Disponível em: https://cms.uitp.org/wp/wp-content/uploads/2020/08/UITP-AP-CTE-AI-in-PT-Executive-Summary-Dec-2018_0.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

VISMONA, E. O jubileu de prata da Ouvidoria: 25 anos de ABO. *ABO*. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo/281>. Acesso em: 25 maio 2021.

WILSON, H. J.; DAUGHERTY, P. R.; MORINI-BIANZINO, N. The jobs that artificial intelligence will create. *MIT Sloan Management Review*, v. 58, n. 4, 2017.

WOLRKART, E. N. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

OUVIDORIA E BIOÉTICA: UM ENCONTRO PROPOSITIVO DE REFLEXÕES E INSPIRAÇÕES

Luciana Bertachini¹

*“Deus é isto: A beleza que se ouve no silêncio.
Daí a importância de saber ouvir os outros:
a beleza mora lá também.”*

Rubem Alves

Resumo

A Ouvidoria, atenta à proteção da condição humana, ao senso e ao acesso à justiça, encontra na Bioética uma área de conhecimento multidisciplinar que aborda uma gama diversificada de questões éticas associadas às ciências da vida e questões socioambientais, caracterizando-se como disciplina que atua num amplo campo de reflexões. Nesta linha, esta reflexão faz um breve exame de aproximação dos fundamentos da Bioética às práticas do Ouvidor, com ênfase na Bioética de Proteção, um instrumento de suporte reflexivo às Ouvidorias como potente dispositivo social facilitador do diálogo ante os desafios de minimizar as assimetrias de poder e vulnerabilidade. No curso da leitura foram destacados os pressupostos e contribuições do Bioeticista Diego Gracia para as práticas de deliberações da Ouvidoria a partir da Escuta Empática, uma dimensão ética essencial na capacidade intuitiva de partilhar e compreender os valores humanos; uma intersubjetividade primordial comum a todos; uma faculdade profundamente humana de entrar em ressonância com o outro, perceber as suas expectativas invisíveis, escutar as suas necessidades inaudíveis, captar seus apelos silenciosos.

Palavras-chave: Ouvidoria. Bioética. Bioética de proteção. Escuta empática.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p25-38

¹ Graduada em Fonoaudiologia pelo Centro Universitário São Camilo. Tem especialização e mestrado em Ciências da Comunicação Humana pela Universidade Federal de São Paulo – Unifesp-EPM. Doutorado em Bioética pelo Centro Universitário São Camilo São Paulo. Especialização em Voz, Linguagem e Motricidade Oral pela Unifesp-EPM e Conselho Federal de Fonoaudiologia CFFa. Presidente do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino-FMOUH. Diretora de Publicações da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, ABO Nacional. Coordenadora Científica da Revista da ABO Nacional. Membro da Comissão Científica da Revista de Bioética do Conselho Federal de Medicina – CFM-DF. Escritora nas áreas de conhecimento: Fonoaudiologia, Bioética e Ouvidorias. Consultora e Palestrante nos segmentos de Ouvidoria, Bioética e Comunicação.

Abstract

The Ombudsman, attentive to the protection of the human condition, the sense and access to justice, finds in Bioethics a multidisciplinary area of knowledge that addresses a diverse range of ethical issues associated with life sciences and socio-environmental issues, characterizing itself as a discipline that operates in a wide field of reflections. In this line, this reflection makes a brief examination of the approximation of the fundamentals of Bioethics in the Ombudsman's practices, with an emphasis on Bioethics of Protection, an instrument of reflexive support to the Ombudsman's Office as a powerful social device that facilitates dialogue in the face of the challenges of minimizing power asymmetries and vulnerability. During the course of reading, the assumptions and contributions of bioethicist Diego Gracia to the Ombudsman's deliberation practices based on Empathic Listening were highlighted, an essential ethical dimension in the intuitive ability to share and understand human values; a primordial intersubjectivity common to all; a profoundly human faculty of resonating with the other, perceiving their invisible expectations, listening to their inaudible needs, picking up on their silent appeals.

Keywords: Ombudsman. Bioethics. Protection Bioethics. Empathic listening.

1 INTRODUÇÃO

Aproximar os campos da Bioética às práticas da Ouvidoria até pouco tempo atrás não era uma tarefa previsível nas análises mais detalhadas dos princípios e valores envolvidos em ambas as áreas. No entanto, foi possível ampliar uma visão interdisciplinar com proposições éticas na construção de novos referenciais que contribuíssem para o aprimoramento das práticas de Ouvidoria. Logo, essas proposições buscam enfatizar os valores humanos envolvidos na construção de consensos por meio da escuta empática na mediação, resolução e transformação de conflitos (BERTACHINI, 2014).

É no campo prático que surgem os conflitos de diversas formas, explícitas ou veladas, como ameaças à segurança psicológica e ao equilíbrio das relações de convivência social. Neste cenário, o cidadão busca por acolhimento e pelo seu direito dentro da legalidade, por meio de uma interlocução e uma mediação, que, em convergência com a Ouvidoria, é uma forma pacífica de solução de conflitos. A Ouvidoria, atenta à proteção da condição humana, ao senso e ao acesso à justiça, encontra na Bioética uma área de conhecimento multidisciplinar que aborda uma gama diversificada de questões éticas associadas às ciências da vida e questões socioambientais, caracterizando-se como disciplina que atua num amplo campo de reflexões. Muitas disciplinas confluem e efetivamente contribuem para o empreendimento dinâmico e colaborativo, que constitui o sujeito da Bioética. É uma visão que reforça a característica eminentemente inter e multidisciplinar, marca fundamental do que seja bioética e de todo e qualquer processo de cuidado, que, sendo integrativo, abraça a globalidade do ser humano, nas suas dimensões fundamentais, como um ser físico, psíquico, social, cultural e espiritual (PESSINI; BERTACHINI; BARCHIFONTAINE, 2014).

Entre as linhas de reflexões éticas em que incidem os referenciais da Bioética (HOSSNE, 2008) explicitados na conduta do Ouvidor, com semelhanças de propósitos e basicamente pautados pelos mesmos princípios, estão: confidencialidade, privacidade, alteridade, prudência, vulnerabilidade, acolhimento, respeito e qualidade de vida. Neste conjunto de referenciais, parece justo destacar a Escuta qualificada como uma dimensão ética essencial porque ela pressupõe uma capacidade intuitiva de acolher os valores humanos, de partilhar e compreender os estados físico e mental do outro, somando o valioso exercício de empatia.

Durante a atividade da escuta, a empatia surge como um fenômeno quase exterior que se produz ou não segundo critérios que nos escapam... como uma espécie de alquimia cujos componentes não são claramente percebidos e que por vezes temos a sorte de vivenciar com algumas pessoas, não com todas; em todo caso, não depende da vontade. Certo mistério envolve a empatia... que é uma forma de comunicação não verbal, não refletida, imediata, universal; uma intersubjetividade primordial, comum a todos; uma faculdade profundamente humana de entrar em ressonância com o outro, perceber as suas expectativas invisíveis, escutar as suas necessidades inaudíveis, captar os seus apelos silenciosos (BOIS, 2008, p. 146). Mesmo não sendo uma atividade tão natural e voluntária, a experiência do autor leva a afirmar que as capacidades empáticas são perfeitamente aprendidas e melhoram consideravelmente quando desenvolvidas as capacidades perceptivas do próprio corpo por meio de um processo somato-psicopedagógico.

A Bioética é, aqui, uma particularização temática que permite o aproveitamento dessa reflexão para perceber a estreita relação das convicções pessoais com a visão de mundo e de comportamentos, por vezes desaguardando em conflitos como fonte de benefícios para a convivência na sociedade plural. Neste cenário, os desafios éticos se concentram na necessária abertura das convicções ao diálogo com os diferentes resultantes da pluralidade cultural que precisam ser considerados nas bases éticas de uma Ouvidoria exemplar, exortando a cooperação e o diálogo.

A Ouvidoria observa que as sociedades contemporâneas são nutridas de boas práticas, mas também acometidas no campo ético de muitas deficiências e fragilidades que desrespeitam as características constitutivas da pessoa humana. É preciso interagir com ações, sendo a Bioética da Proteção o instrumento fundamental de suporte reflexivo às Ouvidorias no sentido de se potencializarem como “dispositivo social” facilitador do diálogo na tentativa de minimizar as assimetrias de poder e vulnerabilidade. Para tanto, um projeto para uma nova sociabilidade requer do Ouvidor competências técnicas e comportamentais, com visão ampliada sobre os referenciais éticos que consolidam o exercício de sua função no enfrentamento dos desafios contextualizados na proteção dos valores e direitos humanos.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Ouvidorias como Dispositivos Concretos de Proteção no Olhar da Bioética

A Bioética, em nosso contexto brasileiro, abrange a discussão sobre as estreitas conexões que se interpõem entre as relações interpessoais e os sistemas sociais e suas estruturas mais amplas (PESSINI; BARCHIFONTAINE, 2012). Nesta linha, o aporte reflexivo da Bioética no campo da Ouvidoria busca contribuir para a construção de deliberações ante os conflitos numa perspectiva de valorização e proteção do indivíduo vulnerável, mitigando as condições de desigualdades. Aqui, encontramos na Bioética da Proteção uma dimensão de análise de alta contribuição para o desenvolvimento de competências em Ouvidoria.

Quando elaboramos uma reflexão bioética é necessário evitar o reducionismo cativo à ética principialista, segundo SCHRAMM (2011) quando considera conveniente distinguir ética e moral, em função de ressaltar a função crítica da ética sobre o *ethos*. A origem filológica da palavra *ethos* tem o sentido de guarida, abrigo para acolher o ser humano contra ameaças naturais ou de terceiros, alcançando o sentido pleno da ideia de proteção. A Bioética é composta pelo prefixo *bios* e pela palavra *ethiké*, ambos de origem grega. O prefixo *bios* tem – pelo menos desde Aristóteles – o significado de vida prática humana por oposição à vida meramente orgânica, indicada pela palavra *zoé*. Por sua vez, ética vem de *ethos*, tradicionalmente concebido como sinônimo de moral, ou seja, como costume (aplicado aos hábitos vigentes e aceito na pólis ou sociedade) ou caráter (aplicado ao cidadão), conforme SIQUEIRA, PORTO e FORTES (2007).

Desse modo, SCHRAMM (2008) apresenta a Bioética da Proteção como um subconjunto da Bioética, constituída por ferramentas teóricas e práticas que visam a entender, descrever e resol-

ver conflitos de interesses entre quem tem os meios que o capacitam para realizar sua vida e quem não os tem.

A concepção de Bioética da Proteção aqui utilizada se restringe àquela proposta por SCHRAMM (2008) e KOTTOW (2003), que considera a Bioética como o conjunto de conceitos, argumentos e normas que valorizam e legitimam fatos da realidade. Não é apenas uma reflexão de segunda ordem sobre os atos humanos, mas é, ainda, uma ética prática, ou aplicada, visto que pretende dirimir concretamente os conflitos morais, ou seja, é ao mesmo tempo descritiva dos fatos consistentes em conflitos e dilemas morais existentes e normativa, pois pretende prescrever e proscriver comportamentos, a partir de processos de crítica e justificação. Há uma terceira tarefa da Bioética, sendo a mais abrangente e primária: a tarefa protetora. Essa dimensão corresponderia ao sentido mais arcaico veiculado pelo termo grego *ethos*, qual seja o de “guarida” para proteger os animais das intempéries e predadores e, por extensão, para a “proteção” dos humanos contra ameaças externas.

Em se tratando de problemas que envolvem a privação ou o acesso precário a direitos e deveres, é importante notar que o que está em foco são interações entre instituições, coletividades e ambientes. Nessa perspectiva direcionada para as dinâmicas da sociedade contemporânea, as Ouvidorias são concebidas como dispositivos concretos de proteção, atuantes na defesa dos direitos e interesses legítimos do cidadão. Com efeito, a Ouvidoria adota metodologias específicas em diferentes espaços institucionais, promovendo a cultura da participação, indo além da cultura da reclamação porque fortalece o protagonismo do indivíduo, bem como os meios de sua representação na sociedade. Encontramos, assim, na Bioética da Proteção uma reflexão fundamental para dar amparo aos sujeitos e populações que não possuem autonomia suficiente – ou “capacidade” (*capability*) – para realizar seus projetos de vida razoáveis e justos, para dar amparo nos contextos de trabalho que envolvem assédios moral e sexual como um tipo de violência (OIT, 2020). Dando visibilidade e voz aos valores, a Ouvidoria busca também exortar a chamada cultura dos direitos humanos como aquilo que é moralmente correto e necessário para o convívio humano.

É de interesse nesta reflexão aplicar a Bioética da Proteção nas atividades da Ouvidoria, pois antes de ser um serviço aos cidadãos e às instituições, a Ouvidoria constitui um instituto de proteção à cidadania em seu conjunto, da mesma forma como o Estado protege a sociedade (PONTES; SCHRAMM, 2004). Os autores alertam para o fato de que desigualdades sociais constituem situações de injustiça, que vão refletir negativamente na qualidade de vida de pessoas e populações humanas. Portanto, são questões de conteúdo moral que devem ser examinadas à luz da ética aplicada, especialmente da Bioética, preocupada com a qualidade da vida resultante das práticas humanas, que envolvem conflitos de interesses e valores entre atores sociais. Faz-se necessário propor soluções, em bases racionais, para a construção de uma sociedade justa e equânime, comprometida com a proteção dos direitos de cidadania, bem como com a promoção de legítimos projetos de desenvolvimento pessoal. Para tanto, é utilizada a Bioética da Proteção como uma teoria moral apropriada para essas abordagens pertinentes ao campo da Bioética Social.

Em reforço à presente posição, a Ouvidoria é vista como instância de proteção da cidadania e do indivíduo dentro dos múltiplos interesses em que se constitui a sociedade plural. São os múltiplos interesses que explicam as diferentes naturezas dos conflitos – e que só podem ser resolvidos dando suporte (protegendo) aos envolvidos e afetados, para que possam desenvolver suas potenciali-

dades. É nesses contextos que as Ouvidorias operam como “campos de interlocução e mediação”, abrindo um espaço participativo de fomento à autonomia consciente a partir do acolhimento e da escuta empática.

Compete à Ouvidoria proteger as necessidades e os legítimos interesses do indivíduo diante do agente causador de algum dano ou potencial dano. Os grupos particularmente vulneráveis, ou literalmente vulnerados (ou afetados), não são capazes, por alguma razão independente de suas vontades, de se defender sozinhos pelas condições desfavoráveis em que vivem ou trabalham ou em razão do abandono das instituições vigentes, que não lhes oferecem o suporte necessário para enfrentar suas dificuldades, lembra SCHRAMM (2002).

Em suma, parece justo pensar que a Ouvidoria possa agir como agente de proteção, o que significa dizer que ela age como instância favorecedora de autonomia por meio do cuidado humanizado, a fim de capacitar as pessoas na tomada de suas próprias decisões enquanto ser racional, informado e razoável. Se não for assim, a Bioética da Proteção e a Ouvidoria contraditariam um dos valores básicos das sociedades seculares e democráticas modernas, que é o direito ao exercício da autonomia pessoal e, em alguns casos, o dever de exercê-la, sendo, portanto, responsável por seus atos.

Podemos pensar em uma via de mão dupla; a Bioética da Proteção como ferramenta da Ouvidoria e vice-versa, e ambas se aplicam pertinentemente a qualquer cidadão que não possa se defender (em determinado assunto), ou agir autonomamente por alguma razão independente de sua vontade e suas capacidades. Observo aqui as situações assediadoras que chegam com frequência nas Ouvidorias organizacionais na forma de denúncias e reclamações, e que guardam relação com as gestões de risco para danos morais e sexuais em função da intolerância às diferenças por meio de atitudes desrespeitosas que ferem a dignidade humana, a exemplo da gestão por discriminação, pressão, injúria e manipulação (OIT, 2020). São situações que potencializam o risco para o dano e que podem envolver dilemas éticos e morais com expressivo impacto na segurança psicológica e nas relações de convivência no mundo do trabalho.

Nesta linha, SCHRAMM (2008) e KOTTOW (2010) propõem a substituição do parâmetro da responsabilidade pelo “princípio de proteção”, este sim um guia seguro e comprometido com a solução de problemas humanos concretos. O princípio da proteção como uma especificação do princípio de responsabilidade, como o mais adequado para abordar os problemas morais em diferentes diretrizes numa sociedade. Com base nesse princípio, definem a Bioética da Proteção como a ética da responsabilidade social, em que deve se basear o Estado para assumir suas obrigações para com as populações em seus contextos reais, que são, ao mesmo tempo, naturais, culturais e sociais. Sendo a Ouvidoria uma ferramenta que se aplica pertinentemente a qualquer cidadão que não possa se defender (em determinado assunto) ou agir autonomamente por alguma razão independente de sua vontade e suas capacidades. Essas características da Ouvidoria são consonantes com a nova cidadania, assim como:

Um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, com um novo contrato social etc.). Um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o “reco-

nhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos”. Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam consolidar-se como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social. (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011, p. 105)

Em reforço a essa lógica, aproximei a Ouvidoria da Bioética da Proteção descrita por SCHRAMM (2002), sob a ótica de seu desenvolvimento e importância para as Ciências da Vida, pois ela se inscreve num contexto no qual devem coabitar as estruturas de conflito da realidade humana e as tentativas de construir convergências de soluções também extensivas ao campo social.

2.2 Ouvidorias e os Conflitos (Bio)Éticos: um Olhar sobre a Deliberação

Há uma práxis transformadora na Ouvidoria ajustada às demandas socioculturais e políticas que necessariamente introduzem novos aprendizados e, com eles, novos desafios no campo ético. Na inviabilidade de se abrir aqui uma consideração detalhada sobre a amplitude desse campo ético nas práticas da Ouvidoria, atendo-me à argumentação e proposta com predominância de um autor, Diego Gracia Guillén, médico psiquiatra e filósofo espanhol reconhecido como autoridade mundial em Bioética, renomado professor de História da Medicina e Bioética na Universidade Complutense de Madri. Acredito, assim, ao menos registrar uma dimensão importante da (bio)ética ao destacar alguns de seus pressupostos que podem ser considerados como contribuições para as práticas de deliberações da Ouvidoria.

O autor refere ser mais lógico estudar Bioética adaptando-a à matriz cultural do país onde se vive, interagindo com a sociedade e compreendendo suas particularidades. Os bioeticistas brasileiros precisam fazer a Bioética brasileira, tentando responder aos problemas brasileiros, que não seriam igualmente elaborados por especialistas de outros países, com visões mais superficiais e distantes da realidade sul-americana. Evidentemente, há regras gerais e compatíveis com a singularidade dos contextos. A consciência do dever é uma consciência geral. Normas sobre justiça valem tanto no Brasil como em outras partes do mundo. Assim como os princípios da Ouvidoria guiam suas ações em qualquer parte do mundo, as particularidades são consideradas no viés sociocultural em que estão inseridas.

GRACIA (2008) faz considerações sobre o valor intrínseco do ser humano, citando a paz como um desses valores e destacando a obrigação ética de buscá-la, e considera que a ética não trata do que é, e, sim, do que deveria ser, elegendo elementos que nos orientam para ações corretas. O autor exemplifica seu pensamento referindo que os ataques terroristas existem na realidade, podendo-se pensar: “isso não deveria acontecer”. Não deveria, mas acontece. Não há paz, mas deveria haver. É um paradoxo, mas a vida humana também o é. Como Aristóteles ensinava, sempre que há uma *doxa* (opinião, crença, em grego), existirá uma *paradoxa*. Trata-se de um ideal convertido em realidade: provavelmente nunca conseguiremos viver em paz, e é justamente o fato de contarmos com o fracasso que nos obriga a continuar tentando – o que lhe parece muito interessante. Por outro lado, refere que, tal como perseguir objetivos éticos, a realidade é bastante complexa: existem limites para se realizar o nosso “deveria”, inclusive quanto àquilo que queremos. Ou porque não há

meios econômicos, ou porque a própria matéria impede, ou devido à contingência das situações. Para o autor, uma coisa é o que se deveria fazer nesse mundo, outra são deveres concretos, o aqui e o agora.

Deve-se tomar muito cuidado para não cairmos no fundamentalismo da Bioética, completa GRACIA (2008). Aliás, em quase todas as épocas de sua história, a ética foi fundamentalista: todos os que fizeram os sistemas éticos se consideraram os “donos da verdade absoluta” e tentaram impô-la aos demais. Isso é fundamentalismo. Refere que somos fundamentalistas em ética ao defendermos nossos argumentos a qualquer custo, e, quando não conseguimos expressar-nos com racionalidade, tentamos compensar com outros elementos, como com a agressividade. Sobre pontos de vista éticos, precisaremos sempre discutir, argumentar, deliberar, buscar consensos, procurando soluções prudentes. Aristóteles diz que “os atos morais devem ser prudentes, e a virtude está *in medio virtus*”.

Traçando uma análise paralela entre a visão ética apresentada por Gracia e as práticas da Ouvidoria, existem vivências e realidades que deflagram dilemas e conflitos éticos relevantes. O Ouvidor organizacional recebe por meios de manifestações exemplos de narrativas com vieses discriminatórios que enfraquecem as relações de convivência, de cooperação e respeito, movidas por interesses individuais que podem impactar desfavoravelmente o coletivo, pensando no mundo do trabalho. Trata-se de um universo de diferentes comportamentos e percepções da realidade que precisam ser acolhidos e compreendidos da melhor forma possível pelo Ouvidor. Exige-se do Ouvidor uma prática assertiva associada à qualidade ética de suas proposições. Lembrando, aqui, a importância das competências e capacitação do Ouvidor no uso adequado das ferramentas de abordagem para a conciliação e mediação. Logo, se destaca a observância da imparcialidade versando com a prudência para um desfecho consensual, o que não significa dizer um desfecho “ideal”. A busca de solução para o consenso passa, necessariamente, pelo exame de escolhas que o Ouvidor constrói em conjunto com as partes envolvidas, provando sua sensibilidade, domínio do assunto e compromisso ético.

Nessa perspectiva, GRACIA (2010) ressalta que não se devem exigir decisões corretas, pois o certo nem sempre é conhecido. Nem sempre a totalidade dos fatores para uma decisão é previsível. De qualquer maneira, torna-se uma obrigação ética e moral ser prudente para diminuir os riscos. O certo é o correto em geral. O prudente é o correto em uma situação concreta. O autor comenta que as questões éticas são mais bem trabalhadas na proporção do aumento de possibilidades de deliberação de valores. Deliberar é uma decisão individual que se enriquece à medida que a pessoa tem informações e conhecimentos construindo experiências no campo prático para subsidiar as decisões que possam ser mais próximas do “bom” e do “ideal”, mas que sejam predominantemente identificadas como decisões prudentes. Diante dos conflitos éticos, ou do “choque de valores”, há incidência de vetores chamados de cognitivo, afetivo e operativo (levados em conta para que a decisão seja a mais sólida possível). O vetor cognitivo é o “mundo dos fatos”, o tipo de pensamento que usamos ao fazer uma descrição, por exemplo. O vetor operativo é o “mundo dos deveres”, e esse tipo de pensamento tem a ver com imperativos e ações. O vetor afetivo é o “mundo dos valores”, o tipo de pensamento que usamos ao fazer uma avaliação de algo.

São valores empregados como parâmetros de análise na tentativa de propor soluções e cami-

nhos a seguir. No campo de conflito, para que as soluções não sejam tomadas numa linha extrema, ou seja, ou de um lado ou do outro, surge um quarto vetor, que traz a pergunta: “O que fazer”? Quais são as saídas para a solução dos conflitos? A resposta é: “Tem que deliberar”. Nesse caso, não tem que existir uma “solução ótima”, pois a ética trata do humano e não do ótimo. Nessa perspectiva, a ética não significa deliberar para o “ótimo”.

Seguindo esse pensamento, nas práticas da Ouvidoria, esse exame ético se aplica, por exemplo, quando o Ouvidor recebe uma denúncia anônima (manifestação de autoria desconhecida ou incerta), cabendo-lhe decidir qual caminho percorrer para o tratamento da demanda. A deliberação do Ouvidor dependerá de uma apreciação prudente das alternativas a partir da análise do objeto da denúncia, que envolve o denunciante e o denunciado. É preciso examinar a materialidade das informações com base no indício de autoria e no indício de veracidade, e decidir se a denúncia será investigada levando em conta o valor agregado das informações e se elas têm relevância de interesse público ou que se reflitam no âmbito judicial. São decisões baseadas em princípios éticos na complexidade sobre o “juízo de valor”, mantendo em sigilo a fonte da informação, não havendo uma escolha ideal, mas aquela que lhe parece correta para o momento.

O Ouvidor não está isento de cometer equívocos. Eles podem ocorrer após deliberações, mas é uma prerrogativa da Ouvidoria observar seus princípios (bio)éticos na prática de suas atividades, agindo na busca de soluções possíveis e de entendimento do que seja prudente. Como afirma GRACIA (1991), o importante é evitar decisões imprudentes, porque, em ética, não existe certeza: há prudência ou imprudência. O objetivo da deliberação é tomar atitudes prudentes. Nesse exercício, a Ouvidoria pode interagir com outras áreas (Médica, Jurídica, Psicológica, Pedagógica, Serviço Social, entre outras) dotadas de conhecimentos específicos que ofereçam subsídios relevantes para então compor um conjunto de parâmetros e critérios necessários para o exame das deliberações do Ouvidor.

Nesse contexto, faz-se oportuno destacar que boa parte das decisões aponta para caminhos personalizados. Logo, não cabe o pensamento generalista de que “denúncias e/ou reclamações são todas iguais”. Seria o mesmo dizer no campo médico que “queixas são todas iguais”. Diante das insatisfações ou frustrações, a Ouvidoria intervém como mediadora, criando um espaço personalizado para a escuta, atuando como facilitadora de acesso às informações que contribuam para esclarecimentos de fatos, diluindo equívocos, desinformações e minimizando a indesejável comunicação não assertiva entre as pessoas.

Na perspectiva ética, é necessário compreender os valores individuais envolvidos nas questões de conflito e de interesses opostos, em que se busca a construção de consenso mesmo sem unanimidade. Observam-se aqui conflitos pautados em crenças e orientações de natureza religiosa, sexual, política, relacionadas ao biotipo das pessoas, idade, etnia racial, cultura e pela própria condição de ser mulher.

Os sentimentos e percepções dos manifestantes percorrem “canais sensoriais” que geram uma natureza subjetiva nas reclamações, com as quais é necessário ser cauteloso e sensível. Propor soluções acreditando em “certezas” do que seja correto para o outro é um grande equívoco. Todos nós queremos a certeza nas decisões, mas a visão proposta por Gracia consiste em diminuir as incertezas a um ponto que se possa dizer que tomamos uma decisão prudente. Não se pretende

anular a incerteza, pois isso seria impossível. O importante é evitar decisões imprudentes, porque, em ética, não existe certeza: há prudência ou imprudência. O objetivo da deliberação é tomar atitudes prudentes. Nas palavras do autor:

O Profissional tem de se mover sempre no sentido da incerteza e da prudência. Afirmar suas conclusões como apodícticas ou certas é a maior demonstração de imprudência que se pode imaginar [...]
O Profissional já não tem poder absoluto, mas poder concedido, pois o direito do cidadão se impõe [...]
Já não se quer profissionais somente bons, generosos, beneficentes, mas sim profissionais justos. Em face do velho paternalismo, decidindo com certezas pelo outro, enfatiza-se agora a justiça, respeitando a capacidade de autogoverno do indivíduo. (GRACIA, 2010, p. 303-313)

Como profissionais de Ouvidoria, “devemos ser prudentes e chegarmos a decisões maduras, pois nem sempre conhecemos o que é certo no campo dos valores”. Uma nova reflexão sobre duas expressões com o mesmo verbo que têm intenções completamente diversas: quando se fala em inglês *should* (deveria) e *must* (deve), entende-se qual é o sentido que estamos propondo. De qualquer forma, o deveria e o deve não se identificam. Nunca conseguiremos uma decisão única e completa (GRACIA, 2010, p. 314).

Outra perspectiva ética a ser analisada nas práticas da Ouvidoria é a compreensão de que a verdade é um ponto inegociável, transmitida com responsabilidade ética, comungando com o entendimento de GRACIA (2010, p. 101) quando diz que respeitar as pessoas passa por não mentir a elas: “[...] A ruptura da veracidade só se pode fazer como exceção, em situações muito extremas, quando temos justas razões para pensar que dizer a verdade vai ser incompatível com o respeito à sua dignidade”. O autor acrescenta, nessa perspectiva, a necessidade de o profissional assumir condutas e procedimentos que devem ser em princípio eficazes, eficientes e efetivos (GRACIA, 2010). Descreve conceitualmente as expressões: eficaz é todo produto validado por um profissional técnico, cujo objetivo é demonstrar se serve para solucionar algo – a eficácia nunca chega a 100%, mas é avaliada como “maior” ou “menor” –; além da eficácia, é preciso ser eficiente, pois os benefícios precisam superar os custos; e efetivo, isto é, ser eficaz em condições reais.

Os métodos alternativos de conciliação e mediação de conflitos propostos pela Ouvidoria devem levar em conta estes três critérios: eficácia, eficiência e efetividade, adotando uma metodologia que já tenha demonstrado eficácia no controle de problemas secundários e de escalonamento de conflitos, analisando-se caso a caso. Como exemplo, temos a Mediação em Ouvidoria como uma “ferramenta no tratamento do conflito” (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011, p. 97). É um procedimento de eficácia, na medida em que “efetiva uma oportunidade de resolução pacífica e consistente entre dois ou mais indivíduos, sendo que o Ouvidor cumpre o papel de facilitador com isenção e autocontrole”, e de eficiência, porque é uma “livre opção de diálogo e acompanhamento”.

É uma prática frequentemente solicitada em Ouvidoria Interna. A meta nem sempre é alcançar o certo ou o errado em nome de fazer o bem para ambas as partes. O Ouvidor acolhe um manifestante e decide os caminhos de conciliação presencial com ele e não por ele, sem anular sua liberdade de escolha. Diante do aconselhamento do Ouvidor pautado por experiências exitosas, cabe ao ma-

nifestante decidir de maneira totalmente livre se irá ou não participar de um processo de mediação presencial; não se deve induzir, mas esclarecer as opções e as contribuições reais da Ouvidoria, assim como os desdobramentos relativos ao assunto em questão. As escolhas precipitadas colocam os manifestantes em condições de vulnerabilidade no trabalho, podendo causar retaliações diretas ou veladas, desde situações de assédio moral ao desligamento da instituição.

A escolha de uma conduta deve ter coerência e organização: deve-se informar antes – e muito bem – as pessoas envolvidas nos trâmites da Ouvidoria, zelando pela privacidade, transparência e confidencialidade. É responsabilidade do Ouvidor fornecer informações para que os manifestantes adotem, tanto quanto possível, decisões autônomas e conscientes. Sob o ponto de vista ético, é uma atitude.

O Ouvidor, baseado no exercício reflexivo de GRACIA (2010), ao enfrentar situações difíceis para eleger o melhor curso de ação a tomar, deve submeter-se, por alguns segundos, a algumas provas. Entre elas, a de legalidade: não se pode realizar algo ilegal; a de temporalidade: se tivesse mais tempo, decidiria da mesma forma; a de publicidade: estaria disposto a defender essa posição em público? É importante destacar que não se pode analisar um conflito ético mediante uma situação com poucas informações, ou pautadas por percepções unilaterais. Como afirma GRACIA (1991), o importante é evitar decisões imprudentes, porque, em ética, não existe certeza: há prudência ou imprudência. O objetivo da deliberação é tomar atitudes prudentes. Contudo, destaca-se aqui que as atitudes do Ouvidor estão sendo éticas ao conjugar competências técnicas e humanistas. Recordando GRACIA (2010, p. 309), “o encantador é perceber que a lógica da competência técnica e a da ética são iguais e, portanto, nenhuma deve parecer uma coisa estranha”.

As práticas de Ouvidoria na construção de consensos e deliberações encontra na Comunicação um campo propício para a promoção de entendimentos. Contudo, há necessidade de se desenvolver competências e habilidades comunicativas. O Ouvidor deve se permitir encontros de composição, nomeados por TEIXEIRA (2003) como os encontros que acrescentam elementos relevantes ao processo de comunicação e no diálogo, com a possibilidade de “desconstrução” de preconceitos, bem como de defrontar-se com as próprias resistências em diferentes cenários. O autor comenta que no campo da comunicação não existem ações meramente pontuais; os assuntos se tornam conteúdo para a construção de espaços de reflexão sobre temas da realidade. Na ótica conceitual, são chamados encontros aumentativos, por acrescentarem elementos novos na relação comunicativa entre as pessoas. Destaca com veemência que a comunicação não é uma dimensão acessória das relações humanas, mas um processo que produz conhecimento de vida, de afeto, de subjetividade, que, muitas vezes, se torna uma questão central na solução de conflitos.

Essa análise é fundamental, pois a comunicação é reinstituída a cada encontro de acolhimento e escuta empática, lembrando, contudo, a adequação da linguagem. Ouvidoria é lugar de conversa e diálogo, valorizando uma construção compartilhada, mas requer iniciativa pessoal, no sentido de propor revisões de posições e valores em função de compreender o outro. É na produção de encontros em espaços apropriados e bem conduzidos que a abordagem humanizada amplia a revisão de posições e a modificação de comportamentos.

O Ouvidor deve prover um diálogo franco e aberto, dentro de um ambiente acolhedor, para que se reafirme, cada vez mais, o interesse em fortalecer a participação do sujeito nas decisões conjun-

tas. Para tanto, as reflexões (bio)éticas são fundamentais para agregar elementos e competências profissionais do Ouvidor, visando a um diálogo intercultural. O Ouvidor acolhe o sujeito vulnerável para o fortalecimento de sua participação ativa na sociedade. Nessa perspectiva, a Ouvidoria se constitui como ator da Bioética pelo respeito ao pluralismo moral. Tal pluralismo, para GARRAFA (2005), é constatado nas democracias secularizadas pós-modernas, que norteiam a busca de equilíbrio no sentido da necessidade de convivência pacífica e sem superposições de padrões morais.

O Ouvidor, para bem cumprir seu papel de interlocutor e mediador, não pode ignorar que as ordens sociais possuem costumes e valores éticos específicos, além dos gerais que definem a sociedade mais ampla.

A Ouvidoria cria, também, um “elo” consistente de comunicação e informação para a identificação de dinâmicas internas que precisam ser corrigidas por meio da planificação de ações e recomendações, contudo buscando contribuir para o Plano de Desenvolvimento Institucional (BERGAMINI JÚNIOR, 2005).

Conclui-se essa reflexão com o pensamento:

O Ouvidor não é um sacerdote da ética, em especial não é apóstolo de uma ética particular. Ele deve conhecer e respeitar o pluralismo ético da sociedade democrática, para assegurar a mais límpida e inquestionável passagem das éticas das esferas menores para as normas do Estado e vice-versa. (ROMANO, 2008, p. 24-25)

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro desse amplo apelativo ético se insere a análise de aproximação da Bioética com a Ouvidoria. As Ouvidorias, por atuarem cotidianamente num campo de desafios éticos decorrentes do pluralismo social, da defesa dos direitos humanos, gestão de conflitos, das assimetrias de poder e injustiça, se desenvolvem em relações de grande interesse da bioética.

O exame de aproximação da Bioética com a Ouvidoria, em particular os seus princípios de autonomia, independência, transparência, imparcialidade, confidencialidade e acolhimento, possibilita apurar o olhar Bioético. O Ouvidor, ao receber e tramitar informações e deliberar diante de conflitos, revela refinada competência ética em lidar com a prudência, a verdade e a confidencialidade, oferecendo proteção proporcional às implicações de cada contexto. Agir nos dilemas e desafios com vazios éticos tornaria as soluções voláteis e ineficientes.

A consciência de vulnerabilidade é um passo importante para o Ouvidor alimentar a razão crítica que fundamenta a autonomia do cidadão. A autonomia, como capacidade de reflexão e tomada de decisões alternativas, é o cidadão agindo com independência ou ausência de influências controladoras. Eis um ponto importante que aproxima a Bioética da Ouvidoria. Para a Ouvidoria, a autonomia está no engajamento em garantir e/ou promover os direitos fundamentais do homem: o direito à vida, à integridade física, à liberdade e à ação. Nesta linha, a bioética contribui com o estudo da proteção e da alteridade enriquecendo as experiências do Ouvidor, acrescentando resultados no seu trabalho como ator social e aprofundando a análise subjacente dos conflitos éticos que emergem de sua prática.

Adotando o olhar bioético na prática da Ouvidoria, a visão de cuidado é diferenciada e humanizada na proteção dos cidadãos e na sensibilização das organizações.

Há que se exigir fortemente, no âmbito organizacional, uma posição funcional condigna com suas atribuições e possibilidades de contribuições diretas nos rumos das instituições.

Nessa perspectiva, se retratam passos largos já trilhados, fruto de Ouvidores que se movem no sentido de aprofundar conhecimentos, buscando desenvolver capacitação técnica e humana, adquirindo o pensamento de que os fundamentos da Bioética contribuem nas práticas da Ouvidoria pelo tratamento ético das questões individuais e coletivas com incidência no âmbito social, em especial na formação da consciência solidária e mais equânime em uma sociedade.

O termo *Ombudsman* associa-se a “mediador” ou “intermediário”, e a literatura apresenta que, em sua concepção clássica, o *Ombudsman* é estabelecido pelo poder legislativo para monitorar e regular a atividade administrativa do poder executivo. A palavra tem origem nórdica, compondo-se do prefixo *om*, da raiz *bud* e do sufixo *man*, significando “homem que dá trâmite”, ou seja, aquele que representa alguém. O prefixo *ombud* significa representante, delegado, e o sufixo *man*, homem. *Ombudsman*, portanto, seria o procurador, o defensor ou, ainda, aquele que representa (PRESTES MOTTA, 1974). Ouvidoria e Bioética, um encontro propositivo de reflexões e inspirações: quiçá o neologismo **(Bio)Ombudsman**, ou **(Bio)Ouvidoria** possa avançar como proposição e inspiração do “homem que representa e defende a vida” no seu sentido mais amplo.

REFERÊNCIAS

- BERGAMINI JÚNIOR, Sebastião. Controles Internos como Instrumento de Governança Corporativa. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 24, p. 149-188, dez. 2005.
- BERTACHINI, Luciana. Convergências da Ouvidoria e Bioética na defesa dos Direitos Humanos. Direitos Humanos e Bioética. Organização III SEMIDI/UNISAL; coordenadores: Ivan Martins Motta, Lino Rampazzo, Pablo Jiménez Serrano – Lorena: III SEMIDI, 2014: Lorena, SP.CDU – 342.7:174.2). Disponível em www.lo.unisal.br/direito/semi-di2014/publicacoes/livro2/Luciana%20Bertachini.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.
- BOIS, Danis. *O Eu Renovado*: introdução à somato-psicopedagogia. São Paulo: Ideias e Letras, 2008.
- GARRAFA, Volnei. Inclusão social no contexto político da bioética. *Revista Brasileira de Bioética*, v. 1, n. 2, p. 122-132, 2005.
- GRACIA, D. *Fundamentos de Bioética*. Madrid: Editorial Triacastela, 2008. 605 p.
- GRACIA, D. *Introducción a la bioética*. Siete ensayos. Bogotá: El Búho, 1991.
- GRACIA D. *Pensar a Bioética*: mente e desafios. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Loyola, 2010. 568 p.
- HOSSNE, William Saad. Dos referenciais da Bioética – a Prudência. *Revista Bioethikos*, v. 2, n. 2, p. 185-196, 2008.
- KOTTOW, Miguel H. Comentários sobre bioética, vulnerabilidade e proteção. In: KOTTOW, Miguel H. *Bioética: poder e injustiça*. São Paulo: Ed. Loyola, 2003.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção sobre Violência e Assédio, 2020 (Nº 190). Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_760224/lang--pt/index.htm. Acesso em: 24 out. 2021.

PESSINI, Leo; BARCHIFONTAINE, C. P. *Problemas atuais de Bioética*. 10. ed. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Edições Loyola, 2012.

PESSINI, Leo; BERTACHINI, Luciana; BARCHIFONTAINE, Christian de Paul de (Orgs.). *Bioética, Cuidado e Humanização*. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Edições Loyola, 2014. v. 1.

PONTES, C. A. A.; SCHRAMM, F. R. Bioética da proteção e papel do Estado: problemas morais no acesso desigual à água potável. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 1319-1327, set./out. 2004.

PRESTES MOTTA, F. C. Ombudsman: uma instituição administrativa em exportação. *Revista de Administração de Empresas*, v. 14, n. 5, p. 71-73, 1974.

ROMANO, R. *Ética e Ouvidoria*. Curso de Capacitação e Certificação de Ouvidores. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2008.

SCHRAMM, Fermin Roland. A Bioética, seu desenvolvimento e importância para as Ciências da Vida e da Saúde. *Revista Brasileira de Cancerologia*, v. 48, n. 4, p. 609-661, 2002.

SCHRAMM, Fermin Roland. Bioética da Proteção: ferramenta válida para enfrentar problemas morais na era da globalização. *Revista Bioética*, Brasília, v. 16, n. 1, p. 11-23, jul. 2008. Disponível em: http://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/52/55. Acesso em: 12 abr. 2014.

SCHRAMM, Fermin Roland. Uma breve genealogia da bioética em companhia de Van Rensselaer Potter. *Revista Bioethikos*, v. 5, n. 3, p. 302-308, 2011.

SIQUEIRA, J. E.; PORTO, D.; FORTES, P. A. C. Linhas temáticas da Bioética no Brasil. In: SIQUEIRA, J. E.; ANJOS, M. F. (Orgs.). *Bioética no Brasil: tendências e perspectivas*. Aparecida: Idéias e Letras, 2007. p.161-84.

TEIXEIRA, Ricardo Rodrigues. O acolhimento num serviço de saúde entendido como rede de conversações. In: PINHEIRO, Roseni; CAMARGO JÚNIOR, Ruben Mattos Kenneth (Orgs.). *Construção da Integralidade: cotidiano, saberes e práticas em saúde*. Rio de Janeiro: IMS-UERJ/ABRASCO, 2003. p. 89-111.

VOLPI, Edna Lúcia; FORNAZARO, Maria Inês; SAMPAIO, Maria Lumena. Mediação e Ouvidoria. In: PEREZ, José Roberto R.; BARREIRO, Adriana Eugênia A.; PASSONE, Eric (Orgs.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas, SP: Unicamp/Ouvidoria, 2011.

AS OUVIDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: DA GÊNESE À CONTEMPORANEIDADE

Andrea Moura Santos Sampaio¹

Rose Meire Cyrillo²

Selma Magda Pereira Barbosa Barreto³

Resumo

O objetivo do presente artigo é trazer um panorama das Ouvidorias do Ministério Público brasileiro, da concepção constitucional até o momento, com foco nas particularidades que envolveram a implementação e a organização das referidas arenas dialógicas em cada unidade da federação e nos diferentes ramos da instituição, a fim de fomentar a reflexão sobre a relevância da estruturação sustentável desses espaços de construção de conhecimento e diálogo da sociedade com a instituição. Para tal desiderato serão abordados aspectos legais e históricos que envolveram a teia de criação das Ouvidorias ministeriais, bem como será feita uma análise do diagnóstico situacional de tais unidades. Por fim, serão ofertadas diretrizes de desenvolvimento e valorização das Ouvidorias do Ministério Público brasileiro, com o objetivo de fortalecer e aprimorar essas instâncias de fala, calibração e legitimação do agir ministerial, parâmetros esses que podem ser úteis para Ouvidorias de outros segmentos, haja vista a essência única desses canais de comunicação.

Palavras-chave: Ouvidorias do Ministério Público. Emenda Constitucional 45/2004. Ouvidorias sustentáveis.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p39-52

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará e membro auxiliar da Ouvidoria Nacional do Ministério Público. (andreas@mppa.mp.br e andreasamapaio@cnpmp.mp.br)

2 Especialista em Ouvidoria Pública (CGU/OEA). Conselheira do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino – FNOUH. Promotora de Justiça Aposentada do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. (rosecy@mpdft.mp.br e rosecearlu@gmail.com)

3 Promotora de Justiça e Ouvidora do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Atual Presidente do Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público dos Estados e da União – CNOMP. (selmab@mppe.mp.br e smpbarto@gmail.com)

Abstract

The purpose of this article is to provide an overview of the Ombudsman of the Brazilian Public Ministry, from the constitutional conception to date, focusing on the particularities that involved the implementation and organization of these dialogic arenas in each unit of the federation and in the different branches of the institution, in order to encourage reflection on the relevance of the sustainable structuring of these spaces for building knowledge and dialogue between society and the institution. For this purpose, legal and historical aspects that involved the creational web of ministerial Ombudsman will be addressed, as well as an analysis of the situational diagnosis of such units. Finally, guidelines for the development and enhancement of Ombudsman offices of the Brazilian Public Ministry will be offered, with the aim of strengthening and improving these instances of speech, calibration and legitimacy of ministerial action, parameters that can be useful for Ombudsmen in other segments, given the unique essence of these communication channels.

Keywords: Ombudsman of the Brazilian Public Ministry. Constitutional Amendment 45/2004. Sustainable Ombudsman offices.

1 INTRODUÇÃO

Em 1987, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, surgiram propostas para a introdução no sistema pátrio da figura do Ombudsman, com forte inspiração na Constituição espanhola de 1978 (que instituiu a figura do *defensor del pueblo*, em seu art. 54) e da Constituição portuguesa de 1976, revista em 1982 (que acolheu o provedor de justiça, artigos 24 e 23, respectivamente).

Sobre o tema, MAZZILI (1991, p.113) relata que nos trabalhos da Constituinte a função de Ombudsman foi conferida ao Ministério Público, instituição que já se encontrava organizada em carreiras em todo o país, haja vista a compatibilidade de atribuições no tocante à defesa da sociedade.

Assim, o legislador constituinte atribuiu ao Ministério Público funções próprias do Ombudsman, consubstanciadas na defesa dos direitos sociais e dos direitos individuais indisponíveis, em que estão inseridos os direitos e garantias individuais (ou seja, os direitos fundamentais) e os direitos às prestações mínimas devidas pelo Estado, que através de seus gestores deverá respeitar as regras postas e não interferir nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos.

Ato contínuo, no escopo de aproximar a sociedade do Ministério Público e de instituir mecanismos de abertura, transparência e prestação de contas das atividades dos agentes e demais servidores do órgão, foram instituídas, via emenda constitucional, as Ouvidorias ministeriais, no sentido de reforçar o compromisso perene do Ministério Público brasileiro de ser defensor e guardião das balizas democráticas estabelecidas na Constituição Federal de 1988, com os olhos e ouvidos sempre abertos aos clamores da sociedade, razão de ser de sua missão primeva.

2 DESENVOLVIMENTO

No ordenamento jurídico pátrio o Ministério Público é definido no artigo 127 da Constituição Federal de 1988 como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, sendo inquestionável seu relevante papel na consecução do Estado Democrático e na realização fundamental da justiça.

Extrai-se da leitura do artigo 129 da Carta Cidadã um leque variado de atribuições estrategicamente delineadas para permitir uma atuação proativa do membro do Ministério Público na proteção da cidadania, do meio ambiente, do consumidor, entre outros direitos tão caros e essenciais para a manutenção da dignidade, da liberdade e da vida em sociedade.

Por essa ótica, o Ministério Público brasileiro, vocacionado para a defesa dos direitos humanos, revestiu-se então das funções do Ombudsman (defensor do povo), com uma maior amplitude da figura original europeia, podendo atuar em juízo ou fora dele, de forma preventiva ou repressiva, mas sempre ininterruptamente para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, tarefa hercúlea e que conta com a colaboração de todos os atores sociais para se manter exitosa.

Com vistas a cumprir melhor sua missão, em razão da dimensão continental do país e, em respeito ao pacto federativo, o Ministério Público pátrio foi dividido em Ministério Público dos Estados

e da União, este último desdobrado em quatro ramos: Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

O Ministério Público brasileiro busca acompanhar o dinamismo das relações sociais e gerar impactos positivos no fomento à cultura da participação e controle social, estabelecendo diálogos produtivos com diferentes públicos, servindo de artífice institucional para o fortalecimento da cidadania e do Estado Democrático de Direito, mediante o trabalho desenvolvido por suas Ouvidorias, como será analisado a seguir.

2.1 As Ouvidorias do Ministério Público e o Contexto da Emenda Constitucional 45/2004

A priori, não há nos registros da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 iniciativas ou propostas de criação de Ouvidorias no âmbito do Ministério Público, nem qualquer menção a esse canal de comunicação no texto aprovado, contudo já existia no país uma forte demanda por novos espaços democráticos de participação e controle social, tendência que foi captada pela deputada federal e relatora da Comissão Especial, Zulaiê Cobra, que ofertou o Substitutivo nº 1 à Proposta de Emenda à Constituição nº 96/1992, de autoria do deputado federal Hélio Bicudo, que tratava de modificações na estrutura do Poder Judiciário.

Assim deu-se a gênese das Ouvidorias ministeriais, com a inserção da proposta da mencionada parlamentar de criação do parágrafo 5º do art. 130-A da Constituição de 1988, que, uma vez aprovado, passou a ter o seguinte texto:

Leis da União e dos Estados criarão Ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

A propósito, convém destacar o seguinte trecho do Relatório do Substitutivo:

Em reforço à criação dos Conselhos da Magistratura e do Ministério Público, o Substitutivo determina a organização de Ouvidorias, em nível federal e estadual, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, ou contra seus serviços auxiliares. Registre-se especialmente que as Ouvidorias poderão representar diretamente aos referidos Conselhos, aproximando assim os órgãos de controle da população nas unidades federadas. Não apenas terá o cidadão acesso a esses novos instrumentos de fiscalização da atuação do Poder Público no âmbito judicial, como também, de outra parte, fica o Estado responsável civilmente por atos danosos que venham a ser praticados dolosa ou culposamente por seus juízes no exercício de suas funções, em razão de dispositivo que fazemos inserir no art. 95. Garante-se assim que a chamada *accountability* dos órgãos judiciários tenha a maior extensão possível, inclusive alcançando efeitos patrimoniais em benefício da parte lesada.

Como bem destacado por NASCIMENTO e SOUZA (2018, p. 21-22), referido substitutivo refletia a própria ideologia que permeava a proposta inicial de emenda constitucional, que era a de

superar um suposto déficit de legitimidade democrática do Poder Judiciário e do Ministério Público, abrindo as instituições para uma maior participação da sociedade.

Após 12 (doze) anos de tramitação, a Emenda Constitucional nº 45/2004 foi aprovada, e o fato de a iniciativa de criação de Ouvidorias no âmbito do Ministério Público não ter partido da própria instituição, bem como elas terem sido plasmadas através de normativos infraconstitucionais locais, resultou em diferentes formas de organização, funcionamento e estruturas, como será realçado próximo tópico.

2.2 Diagnóstico Situacional das Ouvidorias do Ministério Público dos Estados e da União

Não obstante a força emanada do *status* constitucional que reveste as Ouvidorias do Ministério Público, por questões que envolvem política interna e externa, até o presente momento a Lei Orgânica dos Ministérios Públicos Estaduais bem como a da União não contêm previsões disciplinando a existência e o funcionamento de tais estruturas.

Na tentativa de preencher essa lacuna, em 30 de novembro de 2015, foi entregue ao então procurador-geral da república, Rodrigo Janot, a proposta de Lei Complementar instituindo uma Lei Orgânica Nacional das Ouvidorias do Ministério Público brasileiro, normativo que seria a espinha dorsal e traria um mínimo de uniformidade organizacional para os órgãos – projeto elaborado no âmbito do Conselho Nacional de Ouvidores do Ministério Público e que até o momento não avançou internamente na procuradoria.

Ato contínuo, em estudo elaborado no ano de 2016 pela Ouvidoria Nacional do Ministério Público e apresentado em 2017, no 8º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, foi identificado que existem diversos modelos de Ouvidorias ministeriais, que se organizam, estruturam e funcionam de formas diferentes, consoante será demonstrado no diagnóstico abaixo, estruturado nesse formato em 2018 e com atualizações feitas pela presidente do Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público, a promotora de justiça Selma Magda Pereira Barbosa Barreto, cujo inteiro teor está disponível para consulta no volume I da *Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público* e no *site* do Conselho Nacional de Ouvidores do Ministério Público.

2.2.1 Quanto ao Ouvidor

Em 2018 o diagnóstico demonstrou que 100% (cem) das unidades têm legislação que trata da escolha do Ouvidor(a), com algumas restrições em relação à candidatura, por exemplo, cumprir um período de quarentena, requisito presente em 11 (onze) unidades do Ministério Público. Em 2021, esse número foi reduzido para 05 (cinco).

No tocante à investidura no cargo, em 2018, em sua maioria, se dava por escolha/eleição do Conselho Superior do Ministério Público, representando 22 (vinte e duas) unidades. Por escolha do procurador-geral de justiça, eram 06 (seis) e apenas 02 (duas) eram por escolha/eleição pela classe. Em 2021, 03 (três) unidades passaram a escolher por eleição da classe; 16 (dezesesseis) pelo CSMP; 07 (sete), por escolha do procurador-geral de justiça, e 01 (uma) de outra forma não informada.

A exclusividade no exercício da função de Ouvidor era garantida, em 2018, a apenas 07 (sete) unidades; em 22 (vinte e duas) os Ouvidores acumulavam a Ouvidoria com seus cargos e 01 (uma) acumulava com redução do número de processos distribuídos. Em 2021, os números mantiveram-se inalterados. Destaca-se que apenas 21 (vinte e uma) unidades previam gratificação pelo exercício da função de Ouvidor(a) em 2018 e, em 2021, apenas 19 (dezenove) Ouvidores confirmaram a percepção do *plus* financeiro.

Quanto à possibilidade de recondução ao cargo de Ouvidor, não houve alteração entre os períodos destacados, sendo possível em 22 (vinte e duas) unidades, uma única vez.

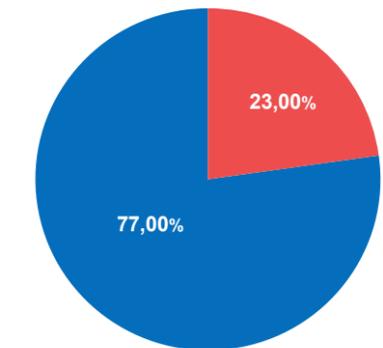
2.2.2 Quanto à estrutura

As estruturas das Ouvidorias do Ministério Público são as que mais apresentam disparidades por ser matéria diretamente afeta à autonomia administrativa de cada unidade ministerial, sendo certo que, dada a relevância da instituição na defesa da ordem jurídica e dos direitos individuais e sociais indisponíveis, é um dos pontos mais importantes do estudo realizado, tanto por servir como indicador da qualidade da prestação de serviço entregue à sociedade, quanto por dar visibilidade aos Ministérios Públicos que despontam no cenário nacional como expoentes de boas práticas e modelos de fortalecimento da democracia.

Diante da relevância do tema, os dados mais impactantes e diretamente relacionados ao assunto em pauta serão reproduzidos nos gráficos que compõem o diagnóstico de 2018.

De forma geral, a estrutura da Ouvidoria é adequada?

Sim	23	77%	MPAC, MPAM, MPAP, MPBA, MPDFT, MPES, MPF, MPGO, MPM, MPMA, MPMG, MPMS, MPMT, MPPA, MPPE, MPPI, MPPR, MPRJ, MPRS, MPSC, MPSE, MPSP, MPT.
Não	7	23%	MPAL, MPCE, MPPB, MPRO, MPRR, MPTO, MPRN.

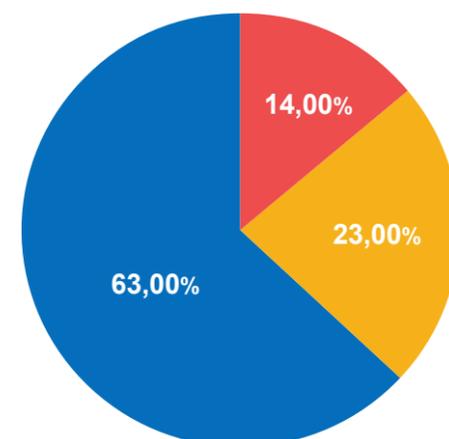


Verifica-se que em 2018 a maioria das unidades ministeriais apresentava estrutura adequada de funcionamento da Ouvidoria, mas 10 (dez) unidades afirmaram não dispor de espaço adequado para atendimento ao público ou esses não existiam. Em 2021, todos os Ouvidores informaram que a estrutura das Ouvidorias é adequada e apenas 02 (duas) unidades continuam sem um local compatível para o atendimento ao público.

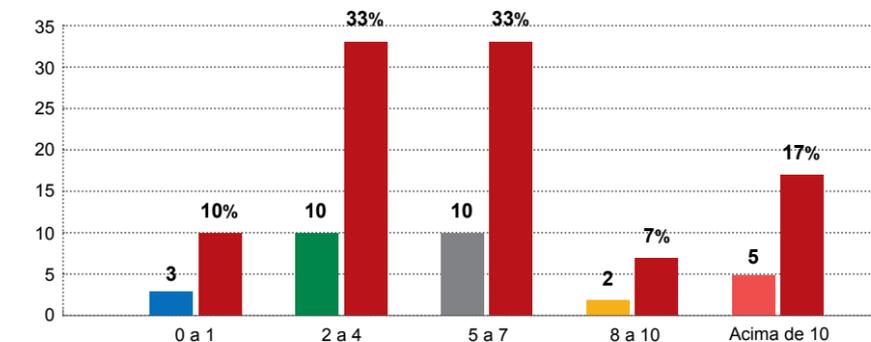
A quantidade de servidores lotados nas Ouvidorias do Ministério Público também merece destaque:

O espaço disponibilizado para atendimento do usuário é compatível?

Sim	19	63%	MPAC, MPAM, MPAP, MPBA, MPDFT, MPF, MPM, MPGO, MPMG, MPMS, MPMT, MPPE, MPPR, MPRJ, MPRS, MPSC, MPSE, MPT, MPTO.
Não	7	23%	MPCE, MPES, MPMA, MPPA, MPPB, MPRN, MPRR.
Não existe espaço exclusivo para o usuário	4	14%	MPAL, MPPI, MPRO, MPSP.



Quantos colaboradores trabalham na Ouvidoria, excetuando-se o Ouvidor-Geral e o Substituto (ou outra nomenclatura que o valha)?



0 a 1	3	10%	MPAL, MPPB, MPM.
2 a 4	10	33%	MPAC, MPCE, MPMS, MPPE, MPPI, MPRN, MPRO, MPRR, MPRS, MPTO.
5 a 7	10	33%	MPAP, MPES, MPGO, MPMT, MPPA, MPPR, MPSC, MPSE, MPSP, MPT.
8 a 10	2	7%	MPBA, MPMA.
Acima de 10	5	17%	MPAM, MPDFT, MPMG, MPF, MPRJ.

Considerando o impacto que gera no resultado dos trabalhos da Ouvidoria, verifica-se que, em 2018, o número de servidores já era deficitário em algumas unidades, quadro que teve alterações pontuais em 2021, como a Ouvidoria do Ministério Público do Rio de Janeiro, que passou a contar com 35 (trinta e cinco) colaboradores, a do Ministério Público de Minas Gerais, com 21 (vinte e um) e a do Ministério Público de Pernambuco, com 10 (dez) servidores.

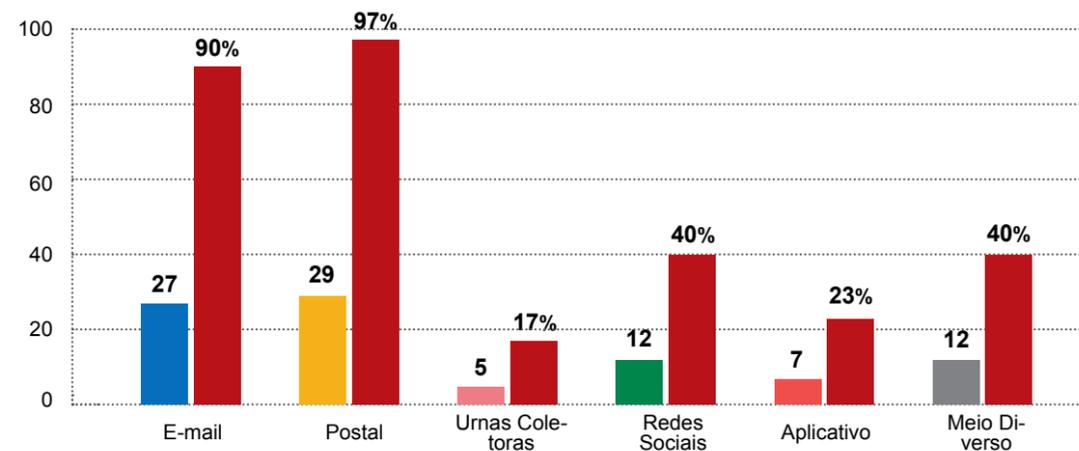
2.2.3 Quanto ao atendimento

Há de se ressaltar que a Lei de Proteção do Usuário do Serviço Público, n. 13.460, de 26 de junho de 2017, dispôs sobre os direitos do cidadão quanto à participação na atividade da Administração Pública, estabelecendo parâmetros gerais sobre a matéria. No entanto, diante das peculiaridades do Ministério, somente os princípios gerais são aplicáveis ao órgão, cabendo ao Conselho Nacional do Ministério Público, através de resoluções, e aos procuradores-gerais das unidades ministeriais estabelecer diretrizes de atuação das Ouvidorias ministeriais.

Nesse contexto, todas as unidades de Ouvidoria utilizam, desde 2018, meios eletrônicos para cadastro das manifestações. Quanto a outras formas de atendimento: 1) *Presencial*, 28 (vinte e oito) delas reduzem a termo; 20 (vinte) emitem certidões para o cidadão e 10 (dez) não a realizam; 24 (vinte e quatro) expedem número de protocolo para o cidadão, enquanto 06 (seis) não fazem a expedição. 2) *Telefônico*, 22 (vinte duas) unidades oferecem o serviço gratuito e 06 (seis) não o oferecem; 09 (nove) gravam as ligações telefônicas, enquanto 21 (vinte e uma) não dispõem do serviço; 28 (vinte e oito) fazem o registro dos atendimentos, 01 (uma) não registra e a outra não respondeu.

As demais formas de atendimento estão retratadas no diagnóstico de 2018:

Quais as outras formas de atendimento disponíveis ao usuário para o registro da manifestação?

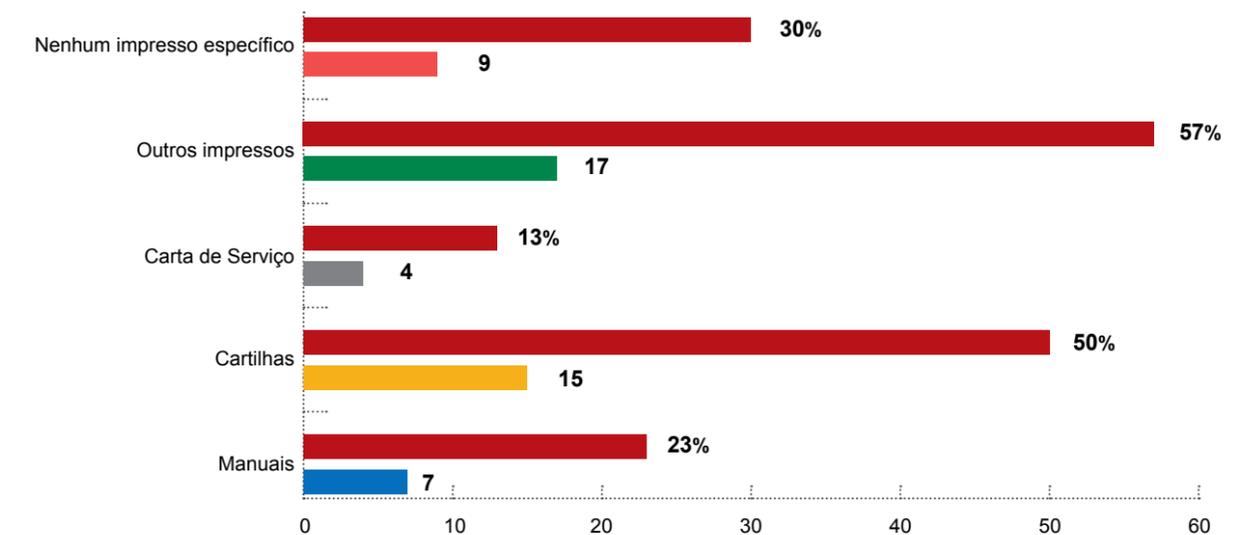


E-mail	27	50%	MPAC, MPAL, MPAM, MPAP, MPBA, MPCE, MPDFT, MPES, MPF, MPGO, MPM, MPMA, MPMS, MPMT, MPPA, MPPB, MPPE, MPPI, MPPR, MPRO, MPRR, MPRS, MPSC, MPSP, MPSE, MPT, MPTO.
Postal	29	97%	MPAC, MPAL, MPAM, MPAP, MPBA, MPCE, MPDFT, MPES, MPF, MPGO, MPM, MPMA, MPMG, MPMS, MPMT, MPRA, MPPB, MPPE, MPPI, MPPR, MPRJ, MPRO, MPRR, MPRS, MPSC, MPSE, MPSP, MPT, MPTO.
Urnas Coletoras	5	17%	MPCE, MPDFT, MPPB, MPRO, MPRR.
Redes Sociais	12	40%	MPAC, APAL, APDFT, MPES, MPGO, MPPE, MPMA, MPMG, MPMT, MPRN, MPRO, MPSP.
Aplicativo de Celular	5	17%	MPAL, MPDFT, MPMA, MPMT, MPPA, MPRO, MPT.
Meio Diverso	12	40%	MPAP, MPCE, MPDFT, MPGO, MPMA, MPMG, MPPI, MPRJ, MPRO, MPRS, MPSE, MPTO.

Nota-se que em 2021 houve aumento das Ouvidorias que passaram a utilizar WhatsApp (15 unidades), Chatbot (05 unidades) e aplicativo de celular (12 Ouvidorias), como forma de atendimento ao público.

Outro ponto importante é a disponibilidade de informações ao público sobre a atuação do órgão (transparência ativa):

A Ouvidoria possui Manuais, Cartilhas, Carta de Serviço ao Cidadão ou outros impressos que disponibilizem ao cidadão informações necessárias sobre o órgão?



Manuais	7	23%	MPAP, MPCE, MPDFT, MPMA, MPMS, MPMT, MPPA.
Cartilhas	15	50%	MPAM, MPAP, MPBA, MPCE, MPDFT, MPF, MPGO, MPMA, MPMS, MPMT, MPPA, MPPI, MPRJ, MPSC, MPT.
Carta de Serviço	4	13%	MPAM, MPGO, MPRJ, MPTO.
Outros impressos	17	57%	MPAC, MPAM, MPCE, MPDFT, MPMA, MPMS, MPMT, MPPI, MPRJ, MPRS, MPSE, MPSP, MPM, MPMG, MPPA, MPPR.
Nenhum impresso específico da Ouvidoria	9	30%	MPAL, MPES, MPPB, MPPE, MPPR, MPRN, MPRO, MPRR, MPSP.

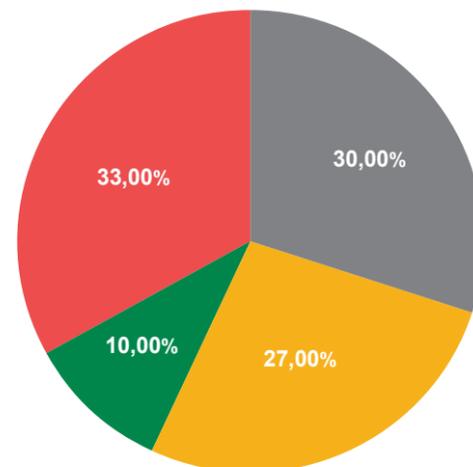
Em 2021, o destaque é para a apresentação das Cartas de Serviço aos usuários das Ouvidorias ministeriais, representado pelas 11 (onze) unidades que a oferecem em suas páginas oficiais e através de impressos.

Importa salientar que as discrepâncias estruturais acima expostas não têm impedido que as Ouvidorias contribuam para a criação de conexões legítimas entre o Ministério Público e seus diferentes públicos, fortalecendo assim a credibilidade e a confiança da sociedade no órgão, sendo que, para transpor tais obstáculos, se valem da força integrativa das redes de Ouvidoria dos Estados e da União.

Confirmando essa tendência gregária, vemos os dados de 2018:

O órgão participa de Rede local de Ouvidorias?

Sim, somente Ouvidorias públicas	10	33%	MPAM, MPMGO, MPMA, MPMS, MPPA, MPPI, MPPR, MPRO, MPRS, MPSE.
Sim, Ouvidorias públicas e privadas	3	10%	MPCE, MPDFT, MPPB.
Não	8	27%	MPAL, MPAP, MPPE, MPRN, MPSC, MPSP, MPT, MPM.
Não existe rede local de Ouvidorias	9	30%	MPAC, MPBA, MPES, MPF, MPMG, MPMT, MPRJ, MPRR, MPTO.



Em 2021, 17 (dezesete) Ouvidorias ministeriais passaram a integrar redes de Ouvidorias locais, sendo que 02 (duas) participam de redes de Ouvidorias públicas e privadas; 04 (quatro) Estados continuam desprovidos de redes locais de Ouvidorias e 03 (três) órgãos não participam. Quanto à rede federal, em 2021, 20 (vinte) órgãos passaram a integrá-la e apenas 10 (dez) ainda não participam.

Ainda sob o viés colaborativo, a Ouvidoria Nacional buscou aprimorar a troca de experiências voltadas para o contexto ministerial, com a instituição da Rede de Ouvidorias, através da Portaria CNMP-Presi n. 39, de 11 de março de 2020, visando promover a integração das Ouvidorias ministeriais e instituir diretrizes para o aperfeiçoamento das suas atividades, bem como implementar o sistema único de Ouvidoria, estabelecendo a interoperabilidade entre as unidades integrantes da rede.

Outrossim, a construção de uma Ouvidoria ativa e atuante está diretamente ligada à sua estruturação, validação e constante valorização interna e externa, tema que será abordado a seguir, no tocante ao que se busca em termos de Ouvidorias sustentáveis no âmbito do Ministério Público brasileiro.

2.3 Ouvidorias Sustentáveis – Desenvolvimento e Valorização das Ouvidorias do Ministério Público Brasileiro

No processo de assimilação dos diferentes arranjos institucionais que envolvem as Ouvidorias ministeriais e diante da ausência de uma normativa que uniformize e concretize a força que o legislador constitucional buscou conferir a tais órgãos, há o empenho dos profissionais que laboram em tais ambientes em superar os desafios postos e buscar alternativas que viabilizem a continuidade dos serviços prestados.

Nesse desiderato, como resultado das discussões levadas a cabo durante o 8º Congresso de Gestão do Ministério Público, no âmbito da Sala Temática “Ouvidorias Sustentáveis”, houve a consolidação de diretrizes e ações atinentes a alavancar o desenvolvimento e a valorização das Ouvidorias ministeriais, a curto, médio e longo prazos, as quais serão detalhadas a seguir.

2.3.1 Sustentabilidade interna: normativa, política, funcional e administrativa

Sob o ponto de vista interno, as Ouvidorias precisam ser compreendidas pelos seus públicos como espaços que, entre outras coisas, estimulam a manutenção da coerência, exatidão, correção e aprimoramento das atividades e ações desenvolvidas pelo Ministério Público pátrio, caucionando o direito de participação e de controle do usuário nesse processo, por meio de acompanhamento, fiscalização e valoração das condutas institucionais e pessoais.

Para ser exitosa, essa aproximação deve internalizar a voz de diferentes atores, interna e externamente, inclusive aqueles comumente não ouvidos, formalizando e tomando como objeto de consideração tais percepções, sem perder de vista que, por mais simples que possa parecer a manifestação, ela traduz a voz do usuário/colaborador, reconhecido por lei como um sujeito de direitos (CYRILLO, 2017).

Diante da ausência de um delineamento normativo único para as Ouvidorias ministeriais, urge a consolidação e harmonização das normas existentes, podendo tal protagonismo ser compartilhado entre a Ouvidoria Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público, em razão das atribuições que lhes foram conferidas.

De igual sorte, cada unidade do Ministério Público precisa reposicionar sua Ouvidoria como órgão integrante da administração superior, com autonomia, ações e poderes correlatos, além de previsão de processo de eleição interna para a ocupação dos cargos de Ouvidor e Ouvidor substituto.

No tocante ao desempenho das atividades funcionais das Ouvidorias, é preciso garantir normativamente, politicamente e administrativamente a continuidade dos trabalhos, programas e projetos implementados, não obstante a independência conferida a cada nova gestão, de forma a se preservar a identidade do órgão e manter a credibilidade que lhe é peculiar.

Em relação às estratégias que envolvem a formatação das atribuições das Ouvidorias, é possível, com estrutura adequada e a utilização de ferramentas de inteligência artificial, imprimir atuações proativas e preditivas, monitorando e diagnosticando previamente riscos e possíveis demandas, antes mesmo de serem apresentadas aos multicanais de atendimento das Ouvidorias ministeriais.

Ainda por este prisma, importante destacar a necessidade de as Ouvidorias divulgarem suas

atribuições e potencialidades, difundindo interna e externamente suas ações, de forma a construir diálogos produtivos com os mais diferentes atores, bem como dar transparência e prestar contas, através de seus relatórios, dos resultados alcançados pela instituição em decorrência do trabalho de seus membros e colaboradores (CYRILLO, 2020).

Finalizando esse eixo, resta evidente que nada do que foi dito até agora será possível se administrativamente não existir disposição para investir na estruturação das Ouvidorias, de forma a potencializar as atividades desenvolvidas nessas searas, valorizando o capital humano, capacitando e reconhecendo o trabalho dos profissionais que se dispõem a atuar em tais ambientes, sabidamente de elevado nível de estresse.

2.3.2 Sustentabilidade externa: política e democrática

Como visto, os princípios e fundamentos que direcionam as atividades das Ouvidorias ministeriais estão intimamente imbricados com a ética, a transparência e a concretização do princípio constitucional que garante ao cidadão a participação e o controle dos atos da Administração Pública.

Assim, faz todo o sentido que externamente as Ouvidorias ministeriais fortaleçam relações político-institucionais com outras entidades representativas, associações locais e centros de estudos, firmando parcerias, protocolos de atuação conjunta e acordos de cooperação, instrumentos aptos a agregar valor ao trabalho ministerial e gerar benefícios para todos os envolvidos, inclusive o cidadão.

Há que se buscar, ainda, a interlocução qualificada com instituições de ensino para desenvolvimento de projetos e convênios, bem como intensificar a presença e a participação em redes de Ouvidorias de diferentes segmentos, para que a troca de experiências e o compartilhamento de boas práticas fortaleçam as Ouvidorias e o próprio Ministério Público.

É de se destacar que a sustentabilidade democrática das Ouvidorias públicas, inclusive das ministeriais, se perfaz na medida em que essas estruturas organizacionais funcionam como válvulas de calibração que permitem a constante abertura das organizações para albergar a participação do cidadão, que passa a ser coautor das políticas públicas, auxiliando no aperfeiçoamento do agir estatal, na tomada de decisões dos gestores e conferindo legitimidade a todo o processo.

E nessa costura cotidiana de conexões qualificadas e relações sociais, as Ouvidorias vão construindo caminhos para que o Ministério Público brasileiro fortaleça sua missão e seu compromisso com a sociedade, principalmente na atual quadra da existência humana, prenhe de desafios e carente de agentes vocacionados para a facilitação de diálogos que levem à pacificação e à solução dos conflitos inerentes à vida em sociedade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público brasileiro passou a ser considerado agente catalisador de potencialidades, instituição instrumentalizada para contribuir com os demais atores sociais na concretização do bem comum, engrenagem essencial no processo de transformação social e consubstanciada nos pilares da solidariedade ativa e da participação cidadã.

E para que essa atuação sinérgica se estabeleça dentro de uma arena dialógica que possibilite mútuos benefícios, foram instituídas as Ouvidorias ministeriais, acompanhando as tendências de abertura democrática, transparência e prestação de contas que balizaram a Emenda Constitucional nº 45/2004.

O percurso de afirmação e consolidação das Ouvidorias ministeriais é marcado por disparidades de estrutura, formas de funcionamento e norma modelo, contudo os efeitos nocivos dessas discrepâncias foram amortizados com a instituição do Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público, em 2009, e com a criação da Ouvidoria Nacional do Ministério Público, em 2010, órgãos que dentro das suas finalidades trabalham para a integração, a sistematização e o aprimoramento das Ouvidorias do Ministério Público pátrio.

De igual forma, as Ouvidorias ministeriais têm buscado construir um relacionamento sólido com outros entes governamentais através do trabalho em rede, de maneira articulada, colaborativa e não hierarquizada, com ações complementares e harmônicas, como células que compõem o organismo vivo do Estado, de forma a permitir que o usuário usufrua de serviços mais ágeis e eficientes.

Assim, apesar do cenário inquietante que envolve o cotidiano das Ouvidorias ministeriais, que vivem o eterno dilema entre o que são (ser) e o que deveriam ser (dever-ser) em termos de recursos (material, pessoal e tecnológico) e legitimação interna (política institucional), nota-se um ganho considerável de musculatura, proveniente do reconhecimento externo que tais espaços comunicacionais conquistaram, angariando a confiança daqueles que apostam nessas arenas para terem suas vozes validadas.

Em razão do período conturbado pelo qual passa a humanidade, o Ministério Público brasileiro tem sido confrontado com novos horizontes de atuação, que o direcionam para uma trilha de fortalecimento e sustentabilidade das suas Ouvidorias, como instâncias concretizadoras dos direitos da cidadania, a partir do acolhimento, da escuta e do diálogo que revestem sua atuação para dentro e para fora da instituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à *Constituição* n. 96-A. *Diário da Câmara dos Deputados* – Suplemento, dez. 1999, p. 244. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD-0019991214SA2090000.PDF#page=244>. Acesso em: 09 jul. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei federal n.13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública.

BRASIL. Lei complementar n. 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Portaria CNMP-Prei n. 39, de 11 de março de 2020. Instituiu a Rede de Ouvidorias do Ministério Público.

CONSELHO NACIONAL DOS OUVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. Diagnóstico das Ouvidorias do Ministério Público dos Estados e da União. Disponível em: <https://www.cnomp.com.br/diagnostico-das-Ouvidorias-do-mp-brasileiro/>. Acesso em: 03 jul. 2021.

CYRILLO, Rose Meire. Ouvidorias Públicas: Perspectivas e Desafios. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas, *et al.* (Coord.). *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação*. Direito de Todos. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CYRILLO, Rose Meire. O passo a passo para a construção de uma Ouvidoria de respeito. Disponível em: <https://www.oconsumerista.com.br/2020/03/passo-construcao-Ouvidoria-respeito/>. Acesso em: 03 jul. 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do Promotor de Justiça*. 2. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1991.

NASCIMENTO, Erick Venâncio Lima do; SOUSA, Pedro Ivo de. Constitucionalismo e Ouvidorias do Ministério Público: um projeto de integridade em construção no paradigma do estado democrático de direito. *Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público: Ouvidorias do Ministério Público e o Estado democrático de direito*. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, v. I, 2018.

REVISTA DA OUVIDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: Ouvidorias do Ministério Público e o Estado democrático de direito. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, v. I, 2018.

A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL SOB O OLHAR DA OUVIDORIA DA UNB

Maria Ivoneide de Lima Brito¹

Larissa dos Santos Aguiar²

Resumo

As universidades públicas federais brasileiras destacam-se como importante *locus* de inclusão social na educação superior, ligadas a importantes instrumentos de gestão institucional a fim de fomentar o crescimento universitário de forma efetiva, mediante políticas públicas educacionais eficientes. Focando-se no tripé universitário (ensino, pesquisa, extensão), apreende-se que é mister uma nova forma de ação para atuar nesse cenário e iniciar um processo educacional de qualidade no País. Assim, procuram aprimorar-se e, nessa busca, possuem como parceiras e fortes mecanismos de governança as Ouvidorias públicas. Com esse olhar, surge o papel das Ouvidorias universitárias e seu arcabouço legal. Para tanto, contextualiza-se a criação da Ouvidoria da UnB e seu breve histórico. Neste artigo, será abordado o desafio da implementação de participação e controle social na educação superior, tendo por referência o caso supracitado.

Palavras-chave: Ouvidoria universitária. Ouvidoria da UnB. Participação e Controle social. Políticas públicas.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p53-63

1 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias em Saúde da Faculdade de Ceilândia (UnB/FCE). Mestra em Educação pela Universidade de Brasília (2013). Especialista em Gestão Universitária pela UnB (2011) e em Linguística e Língua Portuguesa pela Faculdade da Terra de Brasília (2006). Graduada em Pedagogia, com ênfase em Orientação Educacional (2008), e em Letras pela Faculdade da Terra de Brasília (2003). Ouvidora da Universidade de Brasília. Professora voluntária no Curso de Terapia Ocupacional (FCE), bem como no Programa de Extensão Universidade do Envelhecer (UniSER) – (FCE). (ouvidoria@unb.br).

2 Mestra em Educação pela Universidade de Brasília (2019), pós-graduada em Língua Portuguesa pela Universidade Salgado Oliveira-RJ (2006), pós-graduada em Letras pela Universidade de Brasília (2008), pós-graduanda em Psicanálise Clínica (Escola de Psicanálise de Brasília/Instituto Kalile) e licenciada em Letras – Língua Portuguesa e Respectiva Literatura pela Universidade Católica de Brasília (2003). Possui Aperfeiçoamento em Redação e Revisão de Textos pela Universidade de Brasília (2007). É servidora pública federal do Quadro de Pessoal da FUB, atuando como assessora técnica da Ouvidoria da UnB e Ouvidora da UnB substituta. (ouvidoria@unb.br)

Abstract

Brazilian federal public universities stand out as an important locus of social inclusion in higher education, linked to important institutional management instruments in order to effectively foster university growth, through efficient public educational policies. Focusing on the university tripod (teaching, research, extension), it is understood that a new form of action is needed to act in this scenario and start a quality educational process in the country. Thus, they seek to improve themselves and, in this search, have public Ombudsmen as partners and strong governance mechanisms. With this view, the role of university Ombudsmen and their legal framework emerges. Therefore, the creation of the UnB Ombudsman and its brief history are contextualized. In this article, the challenge of implementing participation and social control in higher education will be addressed, with reference to the aforementioned case.

Keywords: University Ombudsman. Ombudsman's Office. Participation and Social Control. Public policy.

1 INTRODUÇÃO

O Ouvidor atua em um espaço de controle e participação social em que pode observar diversas inquietações da comunidade universitária, em particular quanto a aparentes comportamentos enraizados, e por vezes errôneos, de gestores e servidores da comunidade universitária que dificultam o bom andamento processual administrativo e acadêmico dentro de uma instituição, fato que, por si só, já se apresenta como um desafio ímpar para esse profissional: “encarar e saber lidar” com os gargalos institucionais, sobretudo, mediante o olhar de sujeito agente, consciente de que pode contribuir cada vez mais em prol da sua organização, no caso em voga, da Universidade de Brasília (UnB), para o crescimento educacional dessa Universidade no que diz respeito à estruturação de políticas públicas educacionais. Mediante a premissa de que, por meio dos “olhos e da fala” dos manifestantes e, importante destacar, também por meio dos “silêncios” deles, o Ouvidor analisa ainda mais de perto os problemas institucionais e propõe soluções práticas e, almeja-se, inovadoras aos gestores que têm o mesmo objetivo aparentemente utópico de tantos desses servidores: crescimento e destaque da instituição, em um processo educacional e humano que busca por constantes melhorias.

Dessa forma, este artigo tem por finalidade, a princípio, expor e analisar o conceito de Ouvidoria, relacionando-o à criação de Ouvidorias universitárias, mais precisamente à criação da Ouvidoria da UnB, e de como a existência desses setores pode contribuir no processo de efetivação de políticas públicas dentro de uma instituição de ensino, por meio da participação e do controle social. A partir dessas definições, serão discutidas, de forma histórica e política, as ações do Estado no processo educacional da educação superior no Brasil. Para fecharmos o tema e o relacionarmos a este estudo, será exposto como toda essa dinâmica “Ouvidoria e educação superior” está intrinsecamente ligada à relação “participação e controle social e a atuação da Administração da UnB”, ou, melhor definindo, como um setor de Ouvidoria, instalado nessa Universidade, poderá contribuir para o fortalecimento administrativo e educacional da Instituição, apontando os dilemas vividos por sua comunidade acadêmica, na qual se incluem os servidores técnicos e docentes, os discentes, os estagiários, os prestadores de serviços, bem como a comunidade externa.

2 PANORAMA HISTÓRICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Quando trabalhamos o tema “políticas públicas”, discutimos diretamente o conceito de cidadania para todos. Mas será que, independentemente de quem esteja à frente do Governo, existe realmente planejamento e ação de forma isonômica para o povo brasileiro? Há educação para todos? Essa educação é de qualidade e é destinada a todos? Há que se pensar... As políticas públicas, que atuam em ações e programas desenvolvidos pelo Estado a fim de garantir à população bem-estar a partir dos direitos previstos na Constituição Federal, possuem dois sentidos ainda mais amplos: os vieses político e administrativo. O primeiro fundamenta o poder de atuação e decisão do Estado a partir dos interesses populacionais. O segundo consiste em como essa atuação está sendo desenvolvida, ou seja, a quais projetos e programas está vinculada e quais atividades estão sendo realizadas pelo Go-

verno para o bem comum, com o objetivo de manter o equilíbrio social. Entender toda essa dinâmica é entender também como se desenvolve o processo de cobrança ao Estado. De fato, e em busca dessa proposta, a “cidadania pode chegar a servir como igualdade legal, civil e política para pessoas socialmente desiguais”, conforme defendido por QUIJANO (2005). No Brasil, atualmente, esse conceito de governança educacional ainda se desenvolve bastante em âmbito privado. Muito se investe na educação privada e pouco nos sistemas educacionais públicos, tornando-se um tanto quanto injusta essa distribuição educacional.

Cobrar por políticas públicas de qualidade é reconhecer os atores dessa ação: governo, sociedade, cidadão, pessoa jurídica, bem como acompanhar se essas políticas públicas estão sendo bem empregadas, além de como estão sendo e para quem estão sendo empregadas. Lamentavelmente, é sabido que quando há a implementação de algo em benefício da população não há o devido acompanhamento necessário pelo Estado. Além de verificar essa dinâmica, o cidadão precisa analisar e cobrar ainda assim por um equilíbrio social: muitos têm pouco e poucos têm muito. Nessa perspectiva, busca-se, do mesmo modo, verificar o que deixou de ser feito, propondo ações e cobrando a solução desses possíveis (e comuns) problemas.

Discutir por melhorias educacionais não é um assunto muito antigo. Se analisarmos todo o contexto político do País, percebemos o quão frágil e recente é esse tema. VIEIRA e FREITAS (2007) abordam toda a trajetória da política educacional em cada momento histórico do Brasil, sob diferentes formas de governo, e destacam os interesses político-econômicos durante essa caminhada. Os estudos apontados por esses autores destacam as iniciativas de reforma no campo educacional no transcurso da década de 1920, década que preparou todo o cenário de novas ideias e tendências educacionais, até tempos atuais. E, mais do que isso, destacam o quão importante é entender essa história da política educacional brasileira e de deixarmos de ser um “País sem memória”, pois ilustram que muitos investimentos educacionais foram meramente por interesses políticos, sem o acompanhamento necessário e indispensável à população brasileira.

Se fizermos esse recorte político acerca do crescimento no processo de educação, a fim de compreendermos o crescimento educacional do País, iremos nos remeter aos anos de 1930, quando foi criado no Brasil o Ministério da Educação e Saúde Pública, o qual mantinha o objetivo de zelar pelos assuntos relacionados à educação e à saúde, e ao ano seguinte, 1931, quando foi implantada a Reforma Francisco Campos³, a qual efetivou os ensinos secundário e superior no Brasil. A partir desse período, pós-Revolução de 1930, o assunto educação começou a criar mais força, impulsionando o Brasil a novos projetos voltados para esse tema.

3 Em 1931, vários decretos efetivaram a legislação educacional, conhecida como Reforma Francisco Campos, que estruturou e centralizou na administração federal os cursos superiores, o ensino secundário e o ensino comercial (ensino médio profissionalizante). Essa reforma restringiu-se aos níveis de ensino secundário e superior, os mais procurados pelas elites, não contemplando o ensino primário ou elementar e o ensino normal, que permaneceram da alçada dos Estados. Francisco Campos foi ministro do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, entre 1930 e 1934, durante o Governo Provisório instaurado com a Revolução de 1930. Foram esses os decretos: Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação; Decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino superior, instituindo o Estatuto das Universidades Brasileiras; Decreto n. 19.852, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. Decreto n. 19.890, de 18 de abril de 1931, que estruturou o ensino secundário; Decreto n. 20.158, de 30 de junho de 1931, que organizou o ensino comercial; Decreto n. 21.241, de 14 de abril de 1932, consolidando as disposições sobre a estruturação do ensino secundário.

Com a finalidade de contextualizarmos o tema política e educação de forma mais concreta, é necessário também considerarmos um recorte da Era e Queda de Vargas (1930-1945). Nesse período, muito se discutia acerca da “nova democracia”, de “período democrático”, “redemocratização” e “república populista”. Na verdade, sob forte influência capitalista, houve um ambiente de disputa política e econômica em que pouco se discutia e implantava assuntos voltados à educação, conforme bem destacado por VIEIRA e FREITAS (2007). Esse Governo, conforme afirmado pelas autoras, era traçado por ascensão trabalhista e escassa ação no âmbito educacional, a exemplo do manifesto dos Pioneiros da Educação, o qual diagnosticava o pouco investimento e o controle total do Governo, evidenciando essa desorganização, ao defender e apresentar, por parte da sociedade, proposta de criação de uma escola única e eminentemente pública, laica, obrigatória e gratuita, que legitimasse uma educação com distinto valor social, mais humanista, com consciência sociológica e maior democratização do acesso já que, na oportunidade, o campo da educação superior não observava as necessidades da população, mas da classe elitista.

Foi após a primeira era Vargas que o processo de redemocratização começou a se aplicar aos ideais pedagógicos necessários, também representados na Constituição Brasileira de 1946, como “educação direito de todos”, e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 4.024, aprovada em 1961, no que diz respeito “às concepções acerca da organização do sistema educacional, traduzido no conflito centralização-descentralização” (VIEIRA e FREITAS, 2007) e o conflito educacional público-privado desde 1920, entre a igreja católica e os liberais.

Com o avanço da urbanização e industrialização durante o regime militar, com destaque ao crescimento político-econômico do Brasil no Governo Kubitschek (1956-1961), o estímulo à educação (res)urgiu como pauta para discussões. Após esse período, exatamente após a Emenda Constitucional de 1969 à Constituição outorgada de 1967, a educação passou por outras grandes reformulações, tais como a reforma universitária, a qual instituiu os princípios para a organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e as diretrizes e bases para o ensino de 1^o e 2^o graus (VIEIRA e FREITAS, 2007).

Durante os Governos Goulart e Jânio Quadros (1961-1964), os assuntos estavam mais voltados à política, economia, oposição esquerda-direita, bem como à autocracia, que perdurou por 21 anos. Claro que em outros governos o tema educação era discutido, porém ganhou mais força após a Lei n. 5.540/1968, que regulamentou a reforma universitária e fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média.

A partir de 1970, com dados já estudados e contabilizados, alcançou destaque o aumento na oferta de matrícula pública a estudantes no ensino fundamental, o que foi ao encontro dos investimentos para a educação, obtendo uma qualidade ainda precária de ensino. Nova política educacional, com o retorno ao Estado democrático, tomou novo rumo apenas em 1985, com o objetivo de incorporar os brasileiros aos direitos básicos previstos na Constituição. Foi rediscutida em 1988 a Nova Lei de Diretrizes e Bases, havendo mobilização de novo estatuto para a educação. Contudo, nos demais governos, o tema educação enfraqueceu novamente.

Nesse período, outros importantes avanços foram firmados, como em 2007, com a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e com a premissa de ampliar os investimentos na educação básica, na educação profissional e na educação superior. Destaca-se, também,

a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional n. 53/2006 e regulamentado pela Lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto n. 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006. Conforme GOMES (2016), o Reuni, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, fomentou iniciativas de programas e políticas embasados na democratização e inclusão social e racial, na concessão de bolsas, no estímulo à consolidação e ao desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa em universidades e institutos, entre outros projetos.

Infelizmente, mesmo após essas significativas reformulações no ensino, sendo ele básico ou superior, entre os governos FHC e Lula, o sistema de ensino continua elitista e pouco inclusivo, conforme mencionado por VIEIRA e FREITAS (2007, p. 97):

O dever do Estado para com a educação é colocado em segundo plano na medida em que lhe é atribuída uma função compensatória (...) a educação pública é concebida como aquela destinada aos que não puderam arcar com os custos do ensino privado. O velho preconceito contra o ensino público, antes denunciado, permanece arraigado no pensamento do legislador.

As instituições de ensino público, dessa forma, estão atreladas a uma visão de participação e controle social, no que diz respeito não só à inclusão do cidadão à educação, mas, principalmente, à continuidade e à conclusão de seu curso nesse processo educacional, que se estima ser de boa qualidade. Essas ações precisam ser conectadas e refletirem melhorias na educação. Outras questões podem ser levantadas, como: além de investimentos acadêmicos para o crescimento profissional, há a preocupação por parte do Governo e/ou da instituição no crescimento desse profissional enquanto riqueza humana e qual é a relação desse sujeito com a sociedade e, ainda, com a família e com os docentes, em suma, como estão sendo construídas as relações sociais no âmbito da universidade? Relações essas inseridas num contexto de cobranças e competitividade? Análise mais apurada diante dos egressos na UnB também são pontos que precisam ser cuidadosamente analisados, e não só relativizados no sistema da instituição.

3 PARA QUE SERVE UMA OUVIDORIA UNIVERSITÁRIA?

A fim de melhor compreender a importância de uma Ouvidoria, sendo ela pública ou não, universitária ou não, é necessário contextualizar o surgimento de sua criação no mundo e no Brasil. O primeiro conceito ligado à ideia de Ouvidoria surgiu na Suécia, em 1809, cujo termo adotado, Ombudsman, significava representante do povo ou provedor da justiça. No dicionário HOUAISS (2009), esse registro é definido como aquele “profissional, em instituição pública ou privada, encarregado de receber e investigar reclamações de cidadãos, estudantes, consumidores etc.”. De forma

sucinta, MARQUES (2016, p. 1) também estabelece que

o termo *Ombudsman* (grifo nosso) tem origem na Suécia e significa “representante do cidadão” ou “provedor da justiça”. A figura do Ombudsman surgiu em 1809, nos países escandinavos, com a função de mediar e buscar as soluções para as reclamações da população no Parlamento. Aqui no Brasil, o cargo de Ombudsman é semelhante ao de um Ouvidor, responsável por mediar a conversa entre cliente e empresa.

No Brasil, o conceito de Ouvidor surgiu ainda no período colonial, mais precisamente em 1548, e possuía o cargo equivalente hoje ao de ministro da Justiça, que agia na defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais. O rei de Portugal à época, Dom João III, nomeava uma pessoa de sua confiança para exercer a função de “juiz”, aplicando as leis criadas por ele e resolvendo os conflitos criados pela população colonial. Esse conceito difere do atual, pois o objetivo de Ouvidor naquele período não era representar o povo, mas, exclusivamente, o rei (CGU/OGU, 2012a).

Retornando ao significado teórico e correlacionando o significado de Ombudsman ao conceito de Ouvidoria, a institucionalização de uma Ouvidoria universitária tem por finalidade precípua ser um agente promotor de mudança educacional, importante mecanismo de governança, de modo a garantir ao máximo e no que couber a satisfação das demandas do cidadão e, ainda, enquanto instrumento de gestão, fomentar constante melhoria dos procedimentos e da prestação de serviços. Nesse olhar é que as atribuições de um Ouvidor brasileiro se diferem das de um Ombudsman europeu, pois, conforme defendido por LYRA (2011, p. 176), “enquanto o primeiro não precisa ser jurista, ao segundo, regra geral, se requer esta formação, precisamente porque lhe cabe exercitar o controle da legalidade *stricto sensu*”.

No caso da Ouvidoria da UnB, essa constante melhoria encontra-se atualmente em conformidade com seu Regimento Interno, com o Regimento e Estatuto da Universidade de Brasília, com a Portaria n. 581/2021, com a Lei n. 13.460/2017, entre outros normativos legais.

Uma Ouvidoria universitária corrobora com esse formato e mecanismo de participação e controle social por meio de avaliação permanente e melhorias no serviço ofertado ao cidadão, que anseia por melhorias educacionais em determinada instituição de ensino superior. Isso é o fazer políticas públicas. Para ser Ouvidor universitário, é evidente, há necessidade de ser um profissional possuidor de habilidades e técnicas, como uma boa escuta, ter compreensão do caso a ser tratado com vistas a melhor entendimento acerca do possível conflito, mas, também, possuir sensibilidade diante de problemas que afetam os interessados que buscam por esses serviços, além de possuir as seguintes características: “ética, imparcialidade, confiabilidade, autonomia, transparência, poder de decisão, sigilo, conhecimento da instituição e comprometimento do Ouvidor e de seus dirigentes” (FNOU, 2017, p. 17). Recepcionar, analisar uma demanda e acionar posteriormente os órgãos competentes que tratam do assunto referente são também da competência desse profissional. Antes de encaminhar ao setor competente um caso, é indispensável conhecer a sua instituição a fim de acionar corretamente determinado setor, priorizando resposta hábil ao cidadão, tendo em vista que

em uma Ouvidoria conta-se prazo para resposta a esse cidadão; em especial pelo fato de se ter a noção de que esse mesmo cidadão, ao ter percorrido outro setor na instituição, provavelmente já “perdeu” tempo em tramitar sua demanda.

Além disso, é importante que o Ouvidor universitário participe de reuniões com os gestores máximos da sua organização, como reuniões de equipe, conselhos, câmaras, com a intenção de se atualizar nos diversos assuntos da sua academia, podendo, inclusive, atuar como crítico interno a partir dos relatos que lhe são apresentados. Dessa forma, como defende LYRA (2000, p. 89), o Ombudsman universitário é inserido no contexto da chamada democracia participativa das comunidades (interna e externa à instituição), no controle social da Administração Pública, ou na própria gestão.

Entender de uma Ouvidoria é compreender esse instrumento de democracia participativa, pois esse setor funciona como a “voz” do interessado que muitas vezes grita em silêncio diante de possíveis irregularidades, podendo ultrapassar assuntos ligados aos âmbitos acadêmico e administrativo, compreendendo, inclusive, o pessoal. O Ouvidor é o representante desse interessado, atuando com imparcialidade e ética na defesa de direitos legítimos do usuário e em prol da instituição, tanto em âmbito acadêmico como administrativo.

Concentrar-se em melhorias que resultam em manter o equilíbrio institucional faz parte desse processo de políticas públicas: é o fazer e o acompanhar esses “fluxos de decisões”, conforme mencionado por SARAIVA e FERRAREZI (2007, p. 28). E é exatamente esse o papel da Ouvidoria. As características desse processo de política pública, de acordo com o descrito pelos mesmos autores (2007, p. 31), estão divididas em quatro componentes, como segue:

a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Apesar de importante avanço do Brasil referente ao direito de todos à educação, lamentavelmente essas políticas públicas educacionais não possuem processo de continuidade diante dos desafios na educação, dificultando muitas vezes até a permanência do cidadão numa instituição. Por isso, além da participação social, é necessário o controle social, o qual consiste no processo de continuidade de melhorias institucionais e, do mesmo modo, na avaliação e no monitoramento delas.

4 IMPORTÂNCIA DE UMA OUVIDORIA NA UNB

“Por que criar uma universidade em Brasília?” Conforme bem explicitado por Darcy Ribeiro (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 17), para fazer a diferença positiva entre as diversas universidades inviáveis existentes no País e fazer surgir uma instituição mais moderna no processo

de ensino e de pesquisa e, fundamental frisar, de um grande núcleo cultural. Criar uma instituição superior é ir além “do formar academicamente o cidadão”, consiste no ato de poder criar uma “posição que favoreça o desenvolvimento, pelo aluno, do poder de criação cultural, do espírito crítico e do pensamento reflexivo”, como destacado por MOROSINI (2016). Instituir uma Ouvidoria na UnB, outrossim, é permitir que esse processo de fortalecimento educacional possa atuar de forma contínua e progressista.

Importante perceber que a estruturação das Ouvidorias brasileiras é proveniente da década de 1990, acoplada ao processo de redemocratização do Brasil, o que se deu a partir da quebra da ditadura no Brasil. A Ouvidoria da UnB, por sua vez, foi criada em 1993, destacando-se como a segunda Ouvidoria universitária em âmbito nacional. Ressalta-se todavia que, não obstante sua criação datar do período supracitado, ela foi derogada em 1997, por razões institucionais ainda obscuras para a comunidade como um todo, voltando a ser reativada e instituída por meio de Regimento Interno aprovado pelo Conselho Universitário – órgão superior máximo de deliberação coletiva da Universidade – somente em 2011. Portanto, houve um silêncio simbólico quanto ao seu funcionamento que requer uma análise mais acurada.

A Ouvidoria da UnB, conforme já citado, atua em conformidade com os contidos no Regimento e Estatuto da Universidade, com a Portaria n. 581/2021, com a Lei n. 13.460/2017 e com o seu Regimento Interno, atualizado em 20/3/2018, o qual define em seu art. 1º que

A Ouvidoria da Universidade de Brasília é um órgão de promoção e defesa dos direitos de estudantes, docentes, servidores técnico-administrativos e da comunidade extrauniversitária em suas relações com a UnB, em suas diferentes instâncias administrativas e acadêmicas.

Sendo assim, corrobora com o abarcado no Decreto n. 9.400/2018, que institui o Fórum Nacional de Ouvidores dos Direitos Humanos, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, e que possui as seguintes competências:

- I - promover o reconhecimento das atividades de Ouvidoria dos direitos humanos pelos gestores dos órgãos e das entidades aos quais se vinculam;
- II - estabelecer procedimentos para o reencaminhamento de manifestações entre as Ouvidorias dos direitos humanos, com vistas ao tratamento pela Ouvidoria competente;
- III - sugerir parâmetros e instrumentos para acompanhamento, pela sociedade civil, das manifestações relativas às violações dos direitos humanos;
- IV - propor medidas de aperfeiçoamento e de fortalecimento das Ouvidorias dos direitos humanos, com vistas à sua autonomia e à sua independência; e
- V - oferecer sugestões voltadas para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos e das entidades públicos quanto à promoção e à proteção dos direitos humanos fundamentais.

Com as premissas apresentadas acima, pontua-se que o processo de gestão para melhor política de educação na Universidade de Brasília consiste, *a priori*, em olhar para o cidadão como parceiro em prol desse crescimento institucional, recepcionando a manifestação dele como um provável

impulso para novas ideias de melhorias educacionais e, por que não dizer, pessoais. Não há que se falar de uma educação de excelência se o seu público, seja ele técnico, docente ou discente, não estiver em sintonia com esse caminhar, portanto, é indispensável que a UnB e sua comunidade interna se coloquem em um lugar de escuta. Isso é o fazer políticas educacionais, a universidade em ação, revigorando de forma contínua e fortalecendo o debate teórico-metodológico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Universidade de Brasília é uma instituição também de cunho político, a estruturação e a solidificação de dada área e/ou programa atende à visão de quem o constrói ou o implementa, assim, considerando que, infelizmente, houve ruptura na implementação da Ouvidoria da UnB e, por conseguinte, nos mais diversos atores sociais que conduziram esse processo, desta feita, são, no mínimo, duas versões e olhares diferenciados sobre esse importante *locus* de controle e participação social, portanto, enfoques distintos que certamente alteram a sustentação teórica e metodológica da área no que tange a seu planejamento, gestão, monitoramento e, também, avaliação, fato que se refletiu em suas ações e manifestações.

Caso se leve em consideração o fato de que mesmo políticas públicas bem planejadas são alvos de erros técnicos e políticos, veja lá, então, aquelas que estão em constante metamorfose. Portanto, o caminho é a institucionalização pela UnB, cada vez mais, de sua Ouvidoria, como instrumento estratégico para sua gestão, na condição de que essa ocupe o lugar de “Pedagogia da Administração”.

Nesse cenário, a Ouvidoria funciona como espaço dialógico entre a sociedade – comunidade acadêmica e a externa – e a UnB, ansiando realizar ações com vistas à garantia da participação e do controle social ao contemplar os preceitos constitucionais da legalidade, da eficiência, da moralidade, da transparência, da publicidade, da economicidade, da efetividade e, ainda, da autonomia e da isonomia, ao passo que trata as demandas recepcionadas com isenção, com o fito de que o cidadão, ao ser ouvido, tenha seu direito respeitado e receba resposta das áreas demandadas, com a premissa de valorizar a defesa dos direitos humanos, da ética e da inclusão social. Esse é o nosso caminhar.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A reforma das políticas sociais num contexto de crise fiscal: o processo de descentralização nas áreas de educação e saúde. In: ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1998.
- ALVES, Manoel. Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação. In: GUILMARÃES-IOSIF, Ranilce (Org.). *Política e governança educacional. Contradições e desafios na promoção da cidadania*. Brasília: Ed. Universa – UCB; Brasília: Liber Livros, 2012.
- BRASIL. Decreto n. 9.400/2018, de 4 de junho de 2018. Institui o Fórum Nacional de Ouvidores dos Direitos Humanos, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9400.htm. Acesso em: 01 maio 2021.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 2, n. 20, p. 187-216, jun., 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdf/conselhos/carneiro%20c%20b%20i%20conselhos%20de%20politicas%20pblicas%20desafios%20para%20sua%20institucionalizacao.pdf>. Acesso em: 01 maio 2021.

FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS (FNOU). *Ouvidoria no Brasil e seus desafios*: olhares de norte a sul, relatos de experiências e Instituições de Ensino Superior e hospitais universitários. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, jun., 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 01 maio 2021.

HOUAISS, Antonio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. 3. ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

KRAWCZYK, Nora. A pesquisa em educação e os desafios para a área de política educacional. In: GOUVEIA, Andréa B.; PINTO, José Marcelino de R.; CORBUCCI, Paulo R. *Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil*. Brasília: IPEA, p. 217-227. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12318. Acesso em: 01 maio 2021.

LYRA, Rubens Pinto. A Ouvidoria pública e a questão da autonomia. *Prima Facie*, 2009, jul.-dez., v. 8, n. 15, mar. 2011.

LYRA, Rubens Pinto. *O ouvidor universitário*. In: *Política e trabalho 16*. Programa de Pós-Graduação em Sociologia: UFPB, 2000.

MARQUES, Paulo Marques Fonseca. *Legitimidade da Ouvidoria pública universitária e a gestão democrática*: o caso da Ouvidoria da Universidade de Brasília. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande, Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Rio Grande, 2015.

MASSARDIER, Gilles – Redes de Política Pública. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 2, n. 20., p. 167-185, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdf/conselhos/carneiro%20c%20b%20i%20conselhos%20de%20politicas%20pblicas%20desafios%20para%20sua%20institucionalizacao.pdf>. Acesso em: 02 maio 2021.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*, Tradução de Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002. p. 7-29.

QUIJANO, Anibal. *Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_QUIJANO.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

ROMANELLI, O. *História da educação no Brasil 1930-73*. Petrópolis: Vozes, 1978; ARANHA, M. L. A. *História da Educação*. São Paulo: Moderna, 2002. RIBEIRO, M. L. *História da Educação Brasileira*. A Organização Escolar. Campinas: Autores Associados, 2003.

SARAVIA, Enrique. (2007) Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas Coletânea*, v. 1, Brasília: Enap. Disponível em: http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/ee7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23. Acesso em: 01 maio 2021.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nádia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz da (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento local*. Petrópolis: Editora Vozes.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Projeto de organização, pronunciamento de educadores e cientistas e Lei n. 3.998 de 15 de dezembro de 1961*. Darcy Ribeiro (Org.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *II Relatório Semestral de 2017 da Ouvidoria*. 2017. Disponível em: <http://ouvidoria.unb.br/images/relatorios/Relatorio-2-2017.pdf>. Acesso em: 01 maio 2021.

VIEIRA, Sofia Lerche; FREITAS, Isabel Maria Sabino de. *Política educacional no Brasil* – Introdução histórica. Brasília: Editora Plano, 2007.

OUVIDORIA E CONSELHO DE USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Anderson Souza da Gama¹
Caio Marinati de Paula Cruz²

Resumo

A edição do decreto governamental que instituiu e regulamentou o Conselho de Usuários dos Serviços Públicos trará novos desafios à Administração Pública, em particular para as Ouvidorias. Como canal de participação direta do cidadão na gestão pública, as Ouvidorias despontam como órgão essencial aos objetivos previstos nesse decreto. A implementação do conselho, segundo a norma, ficará sob responsabilidade das Ouvidorias, para facilitar a comunicação entre os gestores dos serviços públicos e os usuários, bem como possibilitar controle social, transparência e melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos. Assim, o presente estudo circunscreve-se às Ouvidorias hospitalares, visando analisar os desafios das Ouvidorias públicas, a partir da adoção dessa nova ferramenta de participação social inserida nos seus escopos de atuação. Trata-se de estudo descritivo exploratório, de abordagem quantitativa e representatividade nacional, com dados de 20 Ouvidorias de Saúde federais, obtidos por meio do Projeto Coleta OGU 2014. Quanto aos principais resultados, foi constatada a necessidade de melhoria em recursos e processos de trabalho, adequação da estrutura organizacional e das normas internas das Ouvidorias. Conclui-se que as Ouvidorias hospitalares, objeto do estudo dessa pesquisa, apresentam condições desfavoráveis para a implementação da nova ferramenta de gestão participativa, destacando-se a ausência de autonomia funcional, dificuldades na divulgação de suas atividades e na gestão da avaliação de seu desempenho.

Palavras-chave: Ouvidorias. Conselho de Usuários. Serviços públicos. Participação social.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p65-77

1 Residente em Gestão Hospitalar no Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora (HU-UFJF/Ebserh). Administrador e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). (gama.jf@gmail.com)

2 Residente em Gestão Hospitalar no Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora (HU-UFJF/Ebserh). Economista pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). (caiomarinati@gmail.com)

Abstract

The edition of the Government Decree that regulates the Law that institutes the Council of Users of Public Services will bring new challenges to the public administration, in particular to the Ombudsman. As a channel for direct citizen participation in public management, the Ombudsman's Offices emerge as an essential body for the objectives set forth in this Decree. The implementation of this council, according to the norm, will be under the responsibility of the Ombudsman, to facilitate communication between the managers of public services and users, as well as to enable social control, transparency, and improvement in the quality of the provision of public services. Thus, the present study is limited to hospital Ombudsman offices, aiming to analyze the challenges of these entities' public Ombudsman offices based on the adoption of this new tool for social participation within their scope of action. This is an exploratory descriptive study, with a quantitative approach, having national representation with data from 20 federal health Ombudsmen, according to Project Coleta OGU 2014. As for the main results, there is the verification of the need for improvement in resources and work processes, adequacy of organizational structure and adequacy of internal rules of the Ombudsman. It is concluded that the hospital Ombudsmen that are object of this paper present unfavorable conditions for the implementation of the new participatory management tool, such as lack of functional autonomy, difficulties in disclosing their activities and in managing the evaluation of their performance.

Keywords: Ombudsman. Users Council. Public services. Social participation.

1 INTRODUÇÃO

O processo de participação social tornou-se realidade no país com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), que promoveu a aproximação da sociedade com o Estado formalizando instrumentos de participação da população nos processos democráticos, tendo como principal exemplo as Ouvidorias públicas, objeto deste estudo. Com a instituição do Estado Democrático de Direito, em que são atribuídos aos cidadãos poderes de fiscalização e controle dos governantes em todas as esferas de poder, profundas transformações foram promovidas no Brasil. Em decorrência do processo de redemocratização, a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) pode ser considerada como uma das maiores conquistas.

Atualmente a sociedade tem a seu alcance diversos meios de entrar em contato com a Administração Pública. Entre os canais disponíveis podem-se mencionar as centrais de relacionamento *on-line*, telefonia gratuita, *sites* institucionais, correios eletrônicos, cartas, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e Ouvidorias. O Estado revela-se disposto a acolher as demandas sociais e disponibiliza uma variada gama de mecanismos, de forma a alcançar a pluralidade de perfis encontrados na sociedade.

De acordo com MENEZES (2017), o processo de redemocratização, iniciado na década de 1980, foi arcabouço para a produção de mecanismos de efetivação do controle social e da participação do cidadão nas políticas públicas nos mais diversos níveis governamentais e por meio de tantos outros dispositivos legais favoráveis de participação social.

ROCHA (2018) afirma que a área da saúde foi a primeira que institucionalizou a participação popular nas tomadas de decisão, através de conselhos e conferências. A Lei nº 8.142/1990 estabelece que a representação da sociedade nesses colegiados será paritária (número igual de representantes por categoria) em relação aos demais grupos participantes, buscando uma cogestão participativa (BRASIL, 1990).

Segundo MADRIGAL (2016), o advento do Estado Democrático de Direito impôs ao Estado uma atuação pautada na transparência e eficiência da Administração Pública, uma vez que numa democracia os valores da cidadania encontram-se profundamente consolidados. Ainda, nos ensinamentos de QUINTÃO (2019), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, em seu Art. 37, § 3º, a interlocução entre Estado e sociedade ficou juridicamente definida através da Ouvidoria pública, tornando-a uma ferramenta de participação.

Para consolidar o Estado Democrático de Direito, foram disponibilizados aos cidadãos instrumentos que fortalecem a transparência pública, com divulgação de dados institucionais que facilitam a participação social, principalmente no que se refere à gestão pública. A Ouvidoria é um deles.

Assim, as Ouvidorias não figuram apenas como um canal entre o cidadão e a Administração Pública, mas também como instrumento de participação social que, em conjunto com os conselhos e as conferências, têm por dever a promoção da interação entre a gestão administrativa e a sociedade.

Entretanto, numa sociedade em que o cidadão se revela cada mais atuante e ciente dos seus direitos, as Ouvidorias enfrentam desafios que merecem um debate sério, de forma a tornar os serviços públicos cada vez mais satisfatórios e condizentes com as necessidades da população.

Nesse contexto, o Conselho de Usuários, estabelecido pela Lei nº 13.460/2017 e regulamenta-

do pelo Decreto 10.228/2020, almeja aumentar o controle social, garantindo a participação da população através dos conselhos formados e geridos pelas Ouvidorias nos processos de formulação das políticas públicas. Além disso, da interpretação dos normativos mencionados depreende-se que avaliações periódicas serão feitas pelas Ouvidorias a fim de averiguar a qualidade dos serviços públicos ofertados e auxiliar na sugestão de possíveis melhorias.

As Ouvidorias públicas tornam-se mais relevantes no processo de viabilização da participação e controle social, defendendo a cidadania e os direitos dos indivíduos (CARDOSO, LIMA NETO e MENEZES, 2016).

O controle social sobre as atividades da Administração Pública figura como elemento primordial ao gestor público para que a tomada de decisões seja pautada no interesse público. É inequívoco o potencial democrático das Ouvidorias como instrumento de controle da gestão pública, defesa da cidadania e direitos da população, pois constituem instrumento acessível ao cidadão, por meio do qual o indivíduo pode ser ouvido, se manifestar, indo além dos limites burocráticos, e participar da construção de políticas públicas legítimas, contribuindo para o fortalecimento da democracia e da melhoria das condições de vida dos usuários dos serviços públicos.

O presente trabalho pretende, por intermédio de estudo descritivo exploratório e de abordagem quantitativa, levantar os desafios encontrados para efetivação desse novo instrumento de participação social por parte das Ouvidorias públicas de saúde. A base de referência da análise foram as últimas alterações legislativas e os dados e resultados obtidos na pesquisa realizada pelo Projeto Coleta OGU 2014, que traça um panorama da realidade das Ouvidorias públicas hospitalares brasileiras.

Para tanto, o universo da pesquisa abrangeu 20 Ouvidorias públicas hospitalares que, na época, integravam a base de dados da Ouvidoria-Geral da União (OGU). Os sujeitos da pesquisa foram os titulares das unidades de Ouvidoria participantes do Coleta OGU 2014 ou pessoas por eles designadas para o provisionamento das informações.

2 DESENVOLVIMENTO

A expressão “participação social”, muito empregada ultimamente, é notada facilmente em várias instituições públicas de diferentes esferas governamentais, utilizada por vários partidos políticos de diferentes matizes e amplamente defendida na internet. Essa intensificação do seu uso vem desde a década de 1970, quando surgiram vários movimentos sociais. Entre outras questões, tais movimentos defendiam: a reavaliação da ideia de direito e a criação de espaços de participação, para que a sociedade civil organizada pudesse dialogar com o Estado e influenciar nas políticas públicas (ROCHA, 2008).

Nesse período, o sistema de saúde era excludente e segmentado em função de sua vinculação com o mercado de trabalho ou com a renda do indivíduo. O acesso aos serviços de saúde era limitado, só utilizado por pessoas com vínculo empregatício formal ou condições financeiras para arcar com o atendimento privado. As pessoas que não se encaixavam nessas condições eram verdadeiros indigentes, ficando à mercê das instituições filantrópicas que, na maioria das vezes, se encontravam lotadas.

Um dos principais movimentos sociais emergentes na década de 1970 propunha uma mudança no sistema de saúde vigente. A reavaliação da ideia de acesso à saúde como direito estava no centro desse movimento de reforma, que não incluía apenas a tentativa de assegurar a saúde como um dever do Estado, mas também a abrangência dessa conquista, como um direito social atribuído a todos os indivíduos, independentemente de renda ou vínculo empregatício.

Segundo PAIM *et al.* (2011), a Reforma Sanitária nasceu nesse contexto e contava com um considerável respaldo nacional, tanto de parlamentares progressistas e gestores da saúde quanto de pesquisadores, professores e profissionais da saúde pública. Durante essa década, a reforma ganhou força com o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e com a Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), criados respectivamente em 1976 e 1979. Na 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, foi discutido o projeto do novo sistema de saúde brasileiro, seus fundamentos, princípios e diretrizes.

A proposta de mudança do sistema de saúde brasileiro foi aprovada na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), convocada pelo então presidente da República José Sarney. Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal (CF/1988), criando o Sistema Único de Saúde (SUS) e instituindo o dever do Estado em prover saúde à população brasileira (PAIM *et al.*, 2011).

Como a conquista do direito à saúde foi algo do povo para o povo, a participação da sociedade civil ficou legitimada por uma das diretrizes que regem a organização do SUS, conforme o Art. 198 da CF/1988:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
III - participação da comunidade.

ROCHA (2008) afirma que entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito definidos pela Constituição Federal de 1998 temos a cidadania. Uma forma de exercer esse fundamento é estabelecendo uma relação com a gestão pública, ou seja, o direito à participação, conforme o Art. 37, §3: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta...”.

O cidadão, estabelecendo uma nova relação com o poder público, busca mecanismos de participação nas decisões que envolvem os interesses da coletividade, por meio da cobrança por mais transparência e eficiência na Administração Pública e na exigência de uma atuação mais focada em resultados, em que a qualidade e a adequação dos serviços às necessidades dos usuários são consideradas noções significativas no desempenho das atividades executadas pela administração (SCHIKMANN, 2010).

De acordo com o Ministério da Saúde (BRASIL, 2009):

Nesse contexto, o SUS surge como estratégia descentralizada para a atenção e o cuidado à saúde, tendo por base os princípios e as diretrizes de universalidade, equidade,

integralidade e participação da comunidade, indicando que esta deve atuar na formulação e no controle das políticas públicas de saúde. Entretanto, para que ocorra a efetiva participação social na gestão da saúde, é fundamental que sejam elaborados mecanismos de mobilização dos diferentes sujeitos relacionados ao SUS, fortalecendo a cidadania plena.

ARANTES (2007) afirma que entre os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) destacam-se como de grande relevância social e política a participação popular e o controle social em saúde, já que figuram como garantia de intervenção do cidadão no processo de elaboração e controle de políticas públicas em saúde.

A gestão participativa no SUS objetiva maior aproximação da população com as demandas de saúde pública. Tal participação se efetiva por meio das Ouvidorias de Saúde, que surgem com objetivo de fazer a ligação do usuário com o SUS, a fim de estabelecer amplo debate acerca da qualidade e o modo de execução dos serviços de saúde. Logo, o controle social ganha efetividade, ferramenta primordial para a concretização de um dos princípios basilares do SUS, a participação da comunidade, e conseqüentemente o fortalecimento da democracia (BRASIL, 2014).

No Brasil, o papel das Ouvidorias foi impulsionado pelo processo de redemocratização, cenário em que a participação ativa do cidadão na gestão pública é fundamental à democracia. Entretanto, mesmo diante desse cenário, o contexto político do país não favorecia a participação popular na gestão pública. Um dos fatores desfavoráveis à concretização dessa participação era a inexistência de regulamentação legal prevendo meios de participação, como a Ouvidoria pública. Mesmo com a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que criou as bases favoráveis à cultura da transparência pública, somente em 2017 foi publicada lei específica regulamentando as formas da participação popular, prevendo mecanismos de comunicação entre poder público e sociedade (LIMA NETO e DURAN, 2016).

No intuito de estreitar a relação entre o cidadão e a Administração Pública, conferindo maior efetividade no tratamento das manifestações dos cidadãos, entrou em vigor no dia 26 de junho de 2017 o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, instituído pela Lei nº 13.460. A referida lei estabelece regras que dispõem sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública (BRASIL, 2017).

De acordo com esse diploma legal, às Ouvidorias foi atribuída a tarefa de receber manifestações dos usuários de serviços públicos e respondê-las no prazo estabelecido em lei. Entre outras atribuições, cabe ainda às Ouvidorias subsidiar a gestão pública com relatórios, apontando as manifestações recebidas e indicando as sugestões de melhoria que provoquem alterações benéficas ao serviço público (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, ANTUNES (2008) acredita que as Ouvidorias de Saúde ganham contorno de espaços democráticos de interlocução, com a finalidade de acolher as manifestações dos cidadãos, que são categorizadas em reclamações, denúncias, sugestões, elogios, solicitação de pedidos e informações. Ademais, por meio da conciliação e da busca de equilíbrio entre os entes públicos e o cidadão, a Ouvidoria direciona, orienta, acompanha as demandas trazidas, dando retorno ao usuário da solução mais adequada às questões trazidas, valorizando os aspectos subjetivos e sociais, fortalecendo o compromisso com a cidadania e com os princípios e diretrizes do SUS.

A Ouvidoria revela-se como importante ferramenta de controle social, de acordo com SOUZA

(2016), uma vez que tem como finalidade a satisfação do interesse público, possibilitando ao cidadão meios de se manifestar a respeito dos serviços públicos ofertados.

Ampliando a atuação das Ouvidorias públicas, destaca-se o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, alterado pelo Decreto nº 10.228, sancionado em 5 de fevereiro de 2020. O referido Decreto regulamentou de forma ampla a participação e o controle social dos serviços públicos com a criação dos Conselhos dos Usuários de Serviços Públicos, conforme previam os artigos 18 a 22 da Lei nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017).

Os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos surgem como um novo canal de participação direta da sociedade na avaliação e melhoria dos serviços públicos, funcionando como uma ponte entre os usuários e a gestão pública dos serviços (BRASIL, 2021).

As diretrizes para incentivo à participação da população nos Conselhos dos Usuários de Serviços Públicos ficam sob responsabilidade do órgão central do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal. Além disso, fica a cargo do referido órgão manter um sítio eletrônico com as avaliações dos conselhos de usuários sobre o desempenho das Ouvidorias do sistema (BRASIL, 2020).

O período pós-redemocratização revelou uma sociedade mais atuante na vida pública, pois adquiriu a compreensão de que o exercício da cidadania vai além da mera eleição de seus representantes. Desse modo, o cidadão contemporâneo passou a exercer mais fortemente seu direito de participação e controle social, visando usufruir de um serviço público de qualidade. Nesse cenário se dá a criação de Conselhos de Usuários que, juntamente com as Ouvidorias públicas, atuarão na proteção, defesa e fiscalização dos serviços públicos (BRASIL, 2017).

O *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos* elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU) estabelece diretrizes a serem seguidas pelo novo canal de comunicação instituído por meio da criação do Conselho de Usuários para a adequada prestação de serviços, visando garantir sua qualidade e os direitos básicos do usuário. O Conselho representa, ainda, mecanismo de transparência sobre formas de acesso aos serviços, requisitos e formas de manifestação do usuário, além de fortalecer o papel das Ouvidorias públicas.

De acordo com o Decreto nº 10.228, o Conselho de Usuários de um serviço público será composto por voluntários previamente inscritos em plataforma virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. Os voluntários poderão atuar no auxílio da melhoria de quantos serviços considerarem de seu interesse e em quantos órgãos estiverem dispostos a apoiar.

O auxílio prestado pelos conselheiros na melhoria dos serviços públicos será efetivado, principalmente, de duas formas: através de respostas a consultas formuladas pelo gestor do serviço em conjunto com a Ouvidoria e na proposição de ideias para aprimorar os serviços (BRASIL, 2020).

O *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos* esclarece o Decreto, orientando que as consultas referentes aos serviços públicos prestados serão elaboradas e disponibilizadas através de enquetes eletrônicas geridas na plataforma virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. O resultado das enquetes servirá de parâmetro para a formulação, avaliação e reformulação de serviços públicos.

Acrescenta ainda o texto normativo que a indicação do agente público que ocupará o cargo de Ouvidor poderá ser submetida ao Conselho dos Usuários dos Serviços Públicos, a quem caberá ainda acompanhar e avaliar a atuação do Ouvidor (BRASIL, 2021).

Lançada em agosto de 2020, a Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários foi o marco inicial do desafio a ser vencido pelas Ouvidorias públicas na aplicação do primeiro ciclo integral de avaliação dos serviços pelo Conselho. Para tanto, foi elaborado o *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos*, que cria 5 passos para efetivação dessa avaliação, quais sejam, revisar a Carta de Serviços; engajar conselheiros; entender a satisfação, a qualidade percebida e o processo decisório do gestor de serviços; criar as consultas e pesquisas; e avaliar os serviços públicos e apresentar resultados (BRASIL, 2021).

A Portaria CGU nº 581, de 9 de março de 2021, que estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria, visando alinhar a atuação do Conselhos de Usuários e Serviços Públicos com os procedimentos relacionados ao Fórum de Melhorias de Serviços Públicos, acrescenta ainda em seu artigo 67 que:

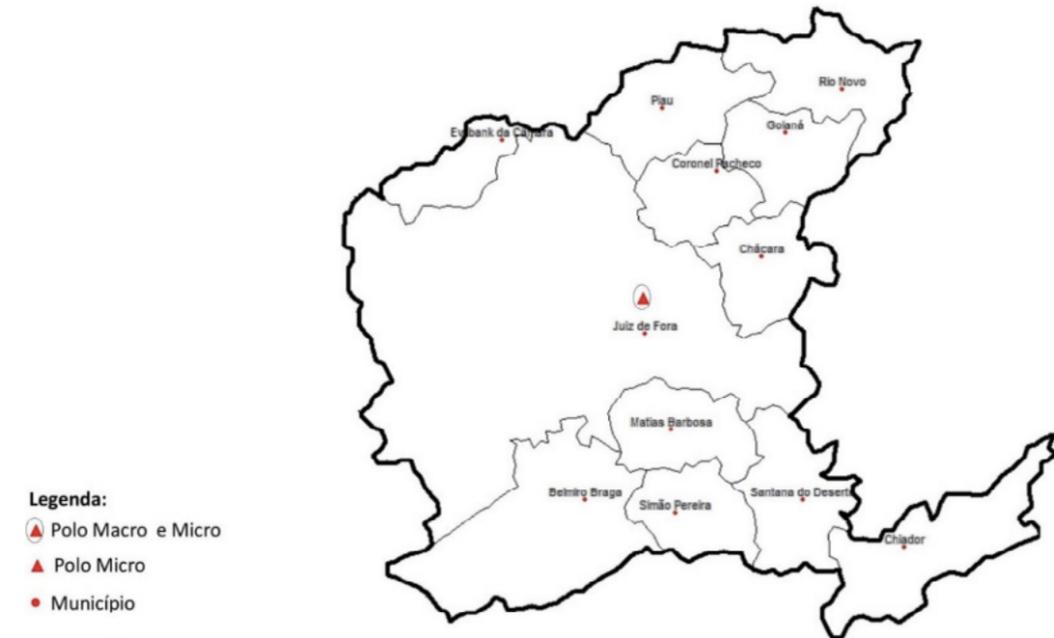
As unidades do SisOuv deverão avaliar periodicamente as propostas de melhoria registradas pelos Conselheiros no Fórum de Melhorias de Serviços Públicos, disponível na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários, a fim de verificar a sua adequação e pertinência juntamente com o gestor do serviço.

Embora as Ouvidorias tenham evoluído com o tempo, ainda há dificuldades apresentadas no quesito participação social e instância de controle, comprometendo o aprimoramento da gestão pública. A maioria das Ouvidorias destaca a insuficiência no quadro de funcionários como um dos principais problemas. Junto a isso, temos a estrutura física e recursos financeiros insuficientes, além da falta de interesse da alta cúpula administrativa em assuntos ligados à Ouvidoria (LIMA NETO e DURAN, 2016).

O projeto Coleta OGU de 2014, dando continuidade ao projeto de 2013, instituído pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), com o intuito de ter um conhecimento maior sobre o panorama das Ouvidorias públicas brasileiras, realizou levantamento e pesquisa contando com a participação de 174 Ouvidorias, das quais 164 pertencentes à esfera federal, 10 à esfera estadual e uma Ouvidoria distrital. Tal trabalho visou fornecer informações precisas sobre o quadro das Ouvidorias analisadas, subsidiando reflexões e questionamentos sobre o aperfeiçoamento delas (MENEZES *et al.*, 2016a).

Dentre as 164 Ouvidorias federais, 20 são Ouvidorias hospitalares, objeto de análise do presente estudo. Dentro dessa segmentação de Ouvidorias, temos 15 hospitais administrados pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e criada pelo Poder Executivo pela Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011). Nesse grupo menor de 20 Ouvidorias hospitalares, duas estão localizadas na cidade de Juiz de Fora, em Minas Gerais, no Hospital Maternidade Therezinha de Jesus e no Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora (HU-UFJF/EBserh), ambos 100% SUS. Tal fato reforça a importância da cidade mineira como polo macro e micro de saúde em Minas Gerais, atendendo não só a população juiz-forana como também as vizinhas, conforme pode ser observado abaixo.

MAPA 1 – Macrorregião Sudeste e Microrregião de Juiz de Fora



Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS (2020).

A forma de escolha do Ouvidor foi um dos dados de análise coletado pelo Projeto realizado pela CGU em 2014. De acordo com o relatório que resultou do projeto, essas escolhas deveriam ser pautadas na autonomia, ou seja, buscando com que a escolha não tenha relação com a alta cúpula administrativa da organização em que o Ouvidor está vinculado. Porém, não é isso que se percebe, uma vez que em 90% das Ouvidorias hospitalares o Ouvidor é escolhido pela livre nomeação do gestor máximo. No restante, é utilizada a lista tríplice, uma espécie de decisão compartilhada por um colegiado interno. Logo, de acordo com MENEZES *et al.* (2016a), todas as Ouvidorias hospitalares participantes tiveram interferência na nomeação dos Ouvidores, seja por livre nomeação ou lista tríplice. Recentemente, por meio do Decreto nº 10.228, ficou estabelecido que no sistema federal tal escolha ficaria a cargo do gestor máximo, através de nomeação e designação.

No que se refere à elaboração de planos de trabalho e metas anuais, as Ouvidorias hospitalares apresentam números expressivos, 17 e 16, respectivamente. Entretanto, o mesmo não pode ser dito quanto aos indicadores de desempenho e à divulgação dos relatórios de atividades. Quanto ao primeiro parâmetro, apenas 11 Ouvidorias realizam a gestão de seu desempenho. Já em relação

aos relatórios, embora configure uma obrigação legal, dos 20 hospitais objeto da pesquisa, somente 3 divulgam relatórios de atividades.

No que diz respeito à gestão de atividades relacionadas à avaliação dos resultados, verificou-se que, das 20 Ouvidorias pesquisadas, 11 avaliam seus resultados e 12 realizam pesquisas de satisfação, ferramenta de gestão que visa medir a satisfação dos cidadãos quanto à atuação das Ouvidorias.

No que tange ao quesito divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão, que tem por objetivo informar sobre os serviços prestados, apenas 6 confirmaram a existência do documento no âmbito das próprias Ouvidorias e/ou hospitais pesquisados. Porém, desses 6 que possuem a Carta publicada, 5 monitoram e avaliam o documento.

Dentre os segmentos de Ouvidorias apresentados no Projeto Coleta OGU 2014, os hospitais só perdem para os bancos em número de reclamações. Mas, no quesito pesquisa de satisfação, o desempenho dos hospitais não passa de mediano, apresentando 12 Ouvidorias que realizam essa atividade. As pesquisas de satisfação representam importante ferramenta de gestão, uma vez que, conhecendo o grau de satisfação do usuário, é possível identificar as melhorias que devem ser implantadas e, assim, desempenhar a contento o papel da Ouvidoria.

Além de reclamações, as Ouvidorias também recebem elogios, sugestões, denúncias e solicitações. Quando os hospitais recebem elogios por meio de suas Ouvidorias, 19 publicam tal manifestação na internet. Se por um lado os elogios são divulgados, o mesmo não acontece com os relatórios de atividades. Apenas 3 Ouvidorias hospitalares divulgam seus relatórios na internet, revelando que ainda falta transparência, uma vez que tais relatórios poderiam auxiliar na melhoria contínua das Ouvidorias.

Os principais canais de entrada de manifestações estão relacionados com a internet: *e-mails* e formulários eletrônicos. Ambos representam 65% do contato recebido, embora o atendimento presencial ainda seja adotado em 95% dos hospitais, além dos contatos realizados pelo telefone. Apesar de 80% das Ouvidorias hospitalares possuírem sistema informatizado, a plenitude é almejada não só para esse segmento, mas para todo o sistema, conforme é expresso na preferência pelo contato via meio eletrônico.

Em relação à estrutura de pessoal disponível para oferecer suporte às atividades de Ouvidoria nas entidades hospitalares, foi identificado pela pesquisa que, em média, as Ouvidorias de Saúde dispõem de 3,5 funcionários. Tal dado revela que a insuficiência no quadro de pessoal é um dos problemas enfrentados não só pelas Ouvidorias hospitalares, mas pela maior parte das Ouvidorias federais (53%).

Em 50% das Ouvidorias dos hospitais, só Ouvidores são autoridades de monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e 60% são responsáveis pelos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC).

Em relação à estrutura organizacional que oferece suporte às atividades de Ouvidoria nos órgãos e entidades do Executivo federal, 15% dos representantes das Ouvidorias hospitalares informaram que suas Ouvidorias não dispunham de unidades descentralizadas, seja sob a forma de unidades formais de Ouvidoria, seja sob a forma de meras estruturas de interlocução.

“A avaliação de resultados é outro importante instrumento à disposição das Ouvidorias públicas,

por tornar possível a aferição da consecução dos objetivos previamente traçados e por oferecer subsídios ao aperfeiçoamento de suas ações no futuro” (MENEZES, 2016b). Entretanto, a maior parte das Ouvidorias hospitalares não se utiliza desse instrumento: apenas 55% avaliam seus resultados.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, por um lado, as inovações trazidas pela regulamentação dos Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos elevam o grau de empoderamento das Ouvidorias, por outro aumentam o nível de exigência, prestação, responsabilidade e capacidade de trabalho de seus integrantes. Para efetiva implementação das medidas previstas no Decreto nº 9.492/2018, várias iniciativas serão necessárias, como a instituição de novos processos de trabalho relacionados à gestão da informação e avaliação de desempenho, a adequação da estrutura organizacional, o incremento de novos recursos de trabalho (pessoal, físico e tecnológico) e a elaboração ou modificação de normas internas das Ouvidorias.

Tendo como base as novas funções a serem assumidas, outra questão significativa para fortalecer o reconhecimento interno das Ouvidorias no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública é a capacitação de seus integrantes, para que possam atuar com protagonismo, autonomia e proatividade.

Concomitantemente, a capacitação deve ser estendida a toda a organização, já que a intenção do legislador foi a de favorecer a alteração na cultura e conduta das instituições como um todo. Somadas a rotinas de capacitação e sensibilização, as mudanças só poderão ser consolidadas se acompanhadas de projeto de comunicação direcionado tanto ao público interno quanto externo. O projeto de comunicação deve contemplar orientações aos funcionários públicos quanto a seus deveres como prestadores do serviço e aos cidadãos quanto a seus direitos de participação na gestão pública, conforme garantido pela norma que cria o conselho de usuários.

Ao referenciar diretamente o instituto da Ouvidoria como principal instrumento de participação cidadã nos serviços públicos, o legislador ordinário reconhece as Ouvidorias como canais de comunicação instituídos dentro dos órgãos públicos para assegurar que a sociedade expresse sua opinião sobre os serviços prestados e no intuito de participar diretamente da gestão pública. De forma implícita, o Decreto atesta que o direito à comunicação é requisito essencial para a participação popular e que a comunicação deve ser feita por intermédio das Ouvidorias.

A criação do conselho de usuários possibilita a execução de atividades que o Projeto Coleta OGU 2014 mostrou ser precária ou com espaço para melhoria, pelo enorme volume de trabalho e/ou pela falta de pessoal. Tais atividades englobam a realização de pesquisa de satisfação e a coleta organizada de dados sobre os serviços prestados. Para que as informações possam ser compartilhadas e forneçam suporte à tomada de decisões, torna-se fundamental a integração entre Ouvidorias e conselhos de usuários.

As atividades desempenhadas pelos conselhos podem amenizar o volume de trabalho das Ouvidorias, criando a possibilidade de melhorar o pior parâmetro constatado no projeto Coleta OGU 2014: divulgação do relatório de atividades na internet. Outro parâmetro que exige maior atenção é

a Carta de Serviços ao Cidadão. Os resultados da pesquisa apontam que a maioria dos hospitais não disponibiliza o documento.

Os conselhos de usuários conferem às Ouvidorias públicas uma possibilidade adicional de alcançar seu pleno objetivo de ser um canal de escuta qualificada da voz dos usuários dos serviços públicos, uma vez que propicia aos cidadãos enxergá-las como instrumento de avaliação e melhoria contínua da gestão pública e de mudança social.

Ante essas novas diretrizes, que se somam às atribuições legais já previstas, mostra-se relevante abordar os desafios a serem vencidos pelas Ouvidorias públicas no desempenho das novas atribuições trazidas com a implementação dos conselhos de usuários. Dentre esses desafios, podemos destacar a necessidade de aumentar a credibilidade dos relatórios de Ouvidoria para embasar decisões tomadas pela gestão, fortalecer a autonomia dos Ouvidores, melhorar as estruturas das Ouvidorias, aprimorar sua gestão e capacitar as equipes que irão conduzir esse novo processo.

Devido à defasagem temporal dos resultados obtidos pelo Projeto Coleta OGU realizado em 2014, os pontos de melhoria nele apontados podem já ter sido sanados. Desse modo, os resultados pretendidos por este artigo apresentam limitações importantes em razão da inexistência de dados mais recentes quanto ao diagnóstico situacional das Ouvidorias de órgãos públicos no Brasil. Um levantamento de dados atualizado em relação ao cenário dessas Ouvidorias contribuiria para uma análise mais precisa das melhorias a serem implementadas.

Tendo em vista a estrutura atual encontrada em grande parte das Ouvidorias hospitalares, objeto da pesquisa, o relatório gerado pelo Projeto Coleta OGU 2014 revelou as condições desfavoráveis observadas em grande parte delas, destacando-se, entre outros problemas, a falta de autonomia funcional dos órgãos e as dificuldades no que tange à efetividade na divulgação de suas atividades e na gestão da avaliação de seu desempenho.

Não obstante as limitações encontradas em grande parte das Ouvidorias dos hospitais pesquisados, a inovação trazida pelo legislador com a criação dos conselhos de usuários promoverá a facilitação da contribuição social, mantendo as Ouvidorias como porta de entrada para a participação popular na gestão pública, a fim de melhorar o desempenho dos serviços públicos prestados.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, L. R. Ouvidorias do SUS no processo de participação social em saúde. *Revista Saúde Coletiva*, São Paulo, Editora Bolina, v. 5, n. 26, p. 238-241, jan./fev. 2008.

ARANTES, C.I., *et al.* O Controle Social no Sistema Único de Saúde: concepções e ações de enfermeiras da atenção básica. *Texto & Contexto Enfermagem*, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 470-478, jul./set. 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.228, de 5 de fevereiro de 2020.

BRASIL. *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos*. Controladoria-Geral da União – CGU. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/Ouvidorias/pt-br/Ouvidorias/conselhos-de-usuarios/GUIADEAVALIAODESERVIOS.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 8142, de 28 de dezembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Ouvidoria-Geral do SUS: um espaço de cidadania. 2. ed., 1. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS ParticipaSUS*. 2. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009.

CARDOSO, A.S.R.; LIMA NETO, F.; MENEZES, R.A. As Ouvidoria e o uso Público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das Ouvidoria Públicas Federais no Brasil. *In: MENEZES, Ronald do Amaral (Org.); CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 07 maio 2021.

LIMA NETO, F.; DURÁN, P. R. F. Ouvidorias Públicas e Conselhos de Políticas: Avanços e Desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade. *In: MENEZES, Ronald do Amaral (Org.); CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 07 maio 2021.

MADRIGAL, A. O exercício da cidadania no desenvolvimento da sociedade. *Revista Jus Navigandi*. ISSN 1518-4862. Teresina, ano 21, n. 4673, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/48124/o-exercicio-da-cidadania-no-desenvolvimento-da-sociedade>. Acesso em: 08 abr. 2021.

MENEZES, R. A. *A atuação das Ouvidorias Públicas Federais como instâncias de controle e participação social no Brasil*. 2017. Ipea. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7715/1/td_2286.pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

MENEZES, R. A. (Red.), *et al.* Projeto Coleta OGU 2014. *Relatório de Pesquisa Ipea-CGU*. Brasília: Ipea, 2016a.

MENEZES, R. A. Projeto coleta OGU 2014: Um retrato das Ouvidorias federais brasileiras. *In: MENEZES, Ronald do Amaral (Org.); CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 07 maio 2021.

PAIM, J., *et al.* O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. *The Lancet*, Londres, maio 2011. Disponível em: <http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/brazil/brazilpor1.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

QUINTÃO, T. T. Reflexões e dilemas sobre a Ouvidoria pública no Brasil: uma análise das Ouvidorias do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 70, n. 2, p. 297 - 324, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i2.3382. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3382>. Acesso em: 01 jun. 2021.

ROCHA, Enid. *A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios*. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social. Brasília: Anfiip, 2008.

SCHIKMANN, R. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. *In: SOUZA CAMÕES, M. R. de; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. (Orgs.). Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no serviço público*. Cap. 1. Brasília: Enap, 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. Subsecretaria de Gestão Regional. *Ajuste do Plano Diretor de Regionalização de Saúde de Minas Gerais (PDR/MG)*. 1. ed. Belo Horizonte: SES-MG, 2020. Disponível em: https://www.saude.mg.gov.br/images/1_noticias/10_2020/2_out-nov-dez/28-10_PLANO-DIRETOR-DE-REGIONALIZACAO-DA-SAUDE-DE-MINAS-GERAIS_PDRMG.pdf. Acesso em: 30 maio 2021.

SOUZA, A. M. L. Controle social na Administração Pública: eficácia da Ouvidoria no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, 2016. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47863/controle-social-na-administracao-publica-eficacia-da-Ouvidoria-no-tribunal-de-contas-do-estado-do-tocantins>. Acesso em: 08 maio 2021.

A VINCULAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES DO CIDADÃO ÀS INDICAÇÕES E AO REQUERIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO

Douglas Stravos Diniz Moreno¹

Resumo

Este artigo procura explorar como as manifestações dos cidadãos apresentadas nas Ouvidorias Legislativas podem se transformar em Indicações ou em Requerimento de Acesso à Informação pelo Parlamento. Os dois institutos são apresentados de forma comparativa com base nos regimentos internos da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco e Câmara Municipal de Recife, para demonstrar o seu funcionamento, limites e dificuldades e como repercutem na esfera federal, estadual e municipal. Ao final, o trabalho procura refletir sobre um possível redirecionamento das manifestações do cidadão pelas Ouvidorias Legislativas, em determinadas circunstâncias, para o formato destas proposições legislativas como forma de otimizar o exercício do controle externo da Administração Pública, cuja titularidade é do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Indicações. Acesso à Informação. Poder Legislativo. Ouvidoria Legislativa.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p79-108

¹ Procurador Legislativo e Ouvidor Executivo da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Mestre em Direito Administrativo. Master of Administrative Law (LLM) pela Victoria University of Wellington na Nova Zelândia e ex-bolsista do programa australiano (Professional Development Scholarship Award), com atuação no Ombudsman SA, em Adelaide, Austrália. Conferencista na UNAFEI (United Nations Asia and Far East Institute) em Tóquio, Japão. Especialista em Direito Público e Privado pela Faculdade de Direito de Lisboa. Bacharel em Direito pela UFPE. (dstravos@gmail.com)

Abstract

This article aims to explore how the citizens' complaints applied to the Legislative Ombudsman's offices can become "Indicações" or a parliamentary request for access to information. These two institutes are presented comparatively based on the internal regulations of the Chamber of Deputies, the Federal Senate, the Legislative Assembly of the State of Pernambuco and Local Parliament of Recife, to demonstrate their functioning, limits and difficulties and how they have repercussions both at the federal, state and local levels. In the end, this paper instigates to reflect on a possible redirection of citizen's application by Legislative Ombudsmen, in certain circumstances, to the format of these legislative proposals as a way to optimize the exercise of external control by the public administration, which duties lies on the Legislative Branch.

Keywords: Indicações. Complaints. Access to Information. Parliament. Ombudsmen.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo visa analisar dois institutos que são bem peculiares no dia a dia do Poder Legislativo: as Indicações e o Requerimento de Acesso à Informação pelo Parlamento. O objetivo é averiguar quais os pontos de conexão e as dificuldades que podem ser encontradas para que sejam vinculados às manifestações do cidadão perante as Ouvidorias Legislativas e o uso destes tipos de intervenção, muito representativos do exercício do poder fiscalizatório no controle externo da Administração Pública.

Como é cediço, o modelo de separação de poderes e de suas funções típicas no Estado Brasileiro atribuiu ao Poder Executivo a função administrativa, ou seja, a de executar as atividades dentro da sua competência, conforme distribuição prevista no texto constitucional. Ao Poder Legislativo, além da função de inovação legislativa, foi definida como sua a função fiscalizatória de controle externo da Administração Pública, cabendo ao Poder Judiciário a função judicante (CANOTILHO, 2013, p. 145).

Por este motivo, o caminho primário para se buscar informações ou formalizar insatisfações contra a omissão ou a má atuação do Poder Executivo, através dos seus órgãos, é junto das suas respectivas Ouvidorias. Nelas, o cidadão espera que sua demanda seja ouvida pelo próprio órgão reclamado e/ou que seja devidamente tratada, em sede de controle interno, para uma possível solução ou atuação que lhe compete.

Nada obstante, após esgotados todos os recursos, nem sempre a informação é fornecida ou a insatisfação é corrigida pelo órgão reclamado. Pode ocorrer que uma informação seja negada ou uma decisão mantida, sem nenhum ato de gestão praticado, por questões meramente de política local, alianças e compromissos eleitorais, corporativismo, perseguição política, dificuldades orçamentárias, dentre outras influências de natureza político-administrativa que impedem a solução do caso, e o cidadão se sente com "as mãos atadas".

É neste cenário que o cidadão pode provocar a atuação do Poder Legislativo, uma vez que, além do exercício do controle financeiro-orçamentário, a cargo dos Tribunais de Contas², cabe-lhe o exercício do controle político-administrativo sobre todos os atos praticados pela Administração Pública³. Com este fundamento constitucional, o cidadão pode protocolar sua manifestação perante as Ouvidorias Legislativas instaladas na Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais (MORENO, 2017/2018).

Por conseguinte, a questão a ser enfrentada diz respeito ao *modus operandi*, ou seja, como as manifestações do cidadão que chegam às Ouvidorias Legislativas podem ser mais bem otimizadas dentro do ambiente parlamentar. É possível que uma reclamação do cidadão possa assumir o trâmite de uma proposição legislativa denominada Indicação? O pedido de acesso à informação negado ao cidadão, com esgotamento de todos os recursos, pode ser reiterado e convertido em requerimento de acesso à informação formulado pelo Parlamento?

Enfim, o presente artigo ilustra ainda, nos anexos, exemplos práticos dessas duas alternativas que vigoram nas Casas Legislativas, tomando como fonte de estudo os Regimentos Internos da

² Vide arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

³ Reza a Constituição Federal como competência exclusiva do Congresso Nacional:

Art. 49, X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; [...]

Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco e da Câmara Municipal do Recife, para desenvolver o tema sob a ótica do que acontece no Poder Legislativo, tanto na esfera federal quanto na estadual e municipal.

2 AS INDICAÇÕES NO PODER LEGISLATIVO

As Indicações no Poder Legislativo estão previstas nos Regimentos Internos do Parlamento brasileiro. Elas surgiram em comunhão com o processo de redemocratização brasileiro e visam dar concretude ao comando constitucional relativo ao poder fiscalizatório da Administração Pública que é titularizado pelo Poder Legislativo.⁴

Inicialmente, as Indicações foram tímidas no ambiente legislativo e não tiveram muito impacto como manobra importante de atuação parlamentar. Na Câmara dos Deputados, entre 1992 e 2005, obteve-se um total de 13.401 indicações, apresentadas entre 1992 e 2005.⁵ Entretanto, nos dias atuais, o instituto tem sido bastante acionado em todas as Casas Legislativas. Nos últimos anos, na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco desde 2015 até março de 2021, os Deputados Estaduais elaboraram mais de 18.882 pedidos de Indicação.⁶

No plano federal, no Regimento da Câmara dos Deputados Federais⁷ e no Regimento do Senado Federal⁸ as Indicações têm previsão semelhante, isto porque, no Senado Federal, o Regimento Interno foi recentemente alterado pela Resolução 14/2019, passando as Indicações a ter não somente efeitos internos, mas também externos, sendo ambas as previsões referências para que o procedimento seja replicado nas demais Casas Legislativas do país.

Na Câmara dos Deputados:

Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o deputado:
I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;
II - sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara [...]

No Senado Federal:

Art. 224. Indicação é a proposição por meio da qual o Senador ou a comissão:
[Redação dada pela Resolução n.º 14, de 2019]
I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou

4 CAMINO, Maria Ester. Indicação Parlamentar: *Proposição Legislativa da Câmara dos Deputados*, Câmara dos Deputados Federais, setembro 2010. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/4744>. Acesso em: 20 de maio de 2021.:

5 BRASIL. Sistema de Informações Legislativas: Projetos de Lei e outras Proposições. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação. Disponível em: www.camara.gov.br/sileg/. Acesso em: 20 de maio de 2021.

6 Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Dados fornecidos pela Gerência de Estatística do Departamento de Serviços Técnico-Legislativos da Secretaria Geral da Mesa Diretora da ALEPE.

7 Vide Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 21 de maio de 2021.

8 Vide Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 21 de maio de 2021.

de gestão ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva; [Incluído pela Resolução n.º 14, de 2019]

II - sugere que o assunto focalizado seja objeto de providência ou estudo pelo órgão ou pela comissão competente da Casa, com a finalidade de seu esclarecimento ou de formulação de proposição legislativa. [Incluído pela Resolução n.º 14, de 2019]

No âmbito estadual, pode-se exemplificar o instituto disciplinado pelo art. 213 e seguintes do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.⁹

Na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE):

Art. 213. As indicações, de iniciativa de Deputado ou de Comissão, encaminham sugestões ou apelos:

I - aos Poderes Executivo e Judiciário, para providências, prática de ato administrativo ou envio de proposição, no âmbito de suas competências privativas;

II - ao Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, para providências, prática de ato administrativo ou envio de proposição, no âmbito de suas competências privativas;

III - à Comissão ou à Mesa Diretora, para elaboração de Projeto ou outras providências, relacionados a matéria de competência da Assembleia [...]

E, na esfera municipal, toma-se o modelo da Câmara Municipal do Recife, consoante previsão no seu Regimento Interno¹⁰, para reafirmar o uso frequente das Indicações pelos Vereadores.¹¹

Na Câmara Municipal do Recife:

Art. 264. Serão obrigatoriamente escritos, sujeitos à deliberação do Plenário, com possibilidade de discussão, os requerimentos que solicitem:

[...]

VI - envio de indicação ao prefeito ou a órgãos da administração direta ou indireta, sugerindo a execução de obras, serviços públicos e melhoramentos reclamados pelo interesse público;

VII - apelo à autoridade pública federal ou estadual, ou a entidade paraestatal ou particular, para a realização de empreendimento público ou de iniciativa privada, intimamente relacionado com reivindicações de municípios [...]

A Indicação tem natureza de proposição legislativa e se situa no mesmo rol dos projetos de lei, requerimentos e emendas.¹² Ela pode ter autoria individual, se for promovida por um parlamentar; ou coletiva, se for proposta por uma Comissão. Na prática, não tem sido observada a coautoria para que a Indicação tenha maior suporte, com mais de um deputado subscritor, mas é possível ocorrer. Em destaque, é comum acompanhar a Indicação uma justificativa do subscritor que esclarece qual a motivação da proposição.¹³

Uma preocupação relevante diz respeito ao aprimoramento do texto das Indicações, de modo que o parlamentar e sua assessoria devem ser capacitados para que o conteúdo das Indicações seja apropriado para registrar e despertar com clareza o problema, que esteja dentro da sua competência fiscalizadora, e que a autoridade a quem ela é dirigida seja a responsável para tratar do assunto.

9 Vide Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1660>. Acesso em: 21 de maio de 2021.

10 Vide Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife. Disponível em: <http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/regimento-interno-1/regimento-interno-10-19>. Acesso em: 19 de maio de 2021.

11 Vide anexos.

12 Vide art. 211, IV do Regimento Interno do Senado Federal.

13 Vide anexos.

Um ponto de fragilidade das Indicações diz respeito ao caráter de sugestão ou apelo que lhe é emprestado, ou seja, as Indicações não compelem a autoridade destinatária a atender compulsoriamente ao reclame, sendo discricionário o seu cumprimento. Entrementes, não se pode negar que as Indicações podem causar incômodo uma vez que é uma proposição legislativa subscrita por um parlamentar eleito, ou por uma Comissão Parlamentar, e aprovada pelo Parlamento, sendo publicada em Diário Oficial, tendo, portanto, substrato político relevante para produzir efeitos.

3 COMO FUNCIONAM AS INDICAÇÕES

Quanto ao alcance da medida, a Indicação pode produzir efeitos internos, ou seja, quando é voltada para instigar o próprio órgão do Legislativo a exercer sua competência legislativa de produzir ou emendar uma lei; ou com efeitos externos, quando se materializa como uma sugestão ou apelo a outro órgão da Administração Pública ou até mesmo do exterior.

As indicações podem depender de aprovação de Comissões, do Plenário,¹⁴ a depender do Regimento Interno de cada Casa Legislativa. Normalmente, as Indicações com efeitos externos são colocadas na ordem do dia e despachadas pela Presidência, recebem uma numeração de controle e são submetidas à publicação no Diário Oficial, sendo o conteúdo do apelo ou da sugestão remetido a autoridade destinatária. As indicações com efeitos internos, dirigidas à análise das Comissões Parlamentares, provocam normalmente a elaboração de um Parecer, uma vez que podem se tornar um projeto legislativo, caso o opinativo seja favorável; ou arquivadas, caso contrário.¹⁵

Por sua vez, nem sempre a Indicação tem tramitação livre, ou seja, alguns Regimentos impõem controle da Presidência/Mesa Diretora e/ou submissão à decisão do Plenário, o que dificulta a atuação parlamentar, sobretudo quando há interesse contrário das forças políticas envolvidas. Todavia, na sua grande maioria, as Indicações são despachadas normalmente e encaminhadas às autoridades, sem restrições.

Conforme se observa, há algumas variações de procedimento das Indicações a depender da Casa Legislativa a que se refere, todavia, em maior ou menor grau burocrático, as Indicações são vistas, de modo geral, como uma forma de prestação de contas da atividade parlamentar, ou seja, um meio que os parlamentares utilizam para demonstrar que estão atendendo aos pleitos que lhes chegam, normalmente de suas bases eleitorais.

4 COMO AS MANIFESTAÇÕES DOS CIDADÃOS PODEM SE TRANSFORMAR EM INDICAÇÕES

No cenário atual não há uma vinculação legal entre as manifestações dos cidadãos que são apresentadas nas Ouvidorias Legislativas e as Indicações. O que se observa é que as reclamações que surgem nas Ouvidorias Legislativas são encaminhadas tão somente aos seus órgãos diretivos

14 *Vide* art. 264 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores do Recife.

15 *Vide* art. 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

como a Mesa Diretora e a Presidência, e nem sempre se transformam em pleitos efetivos ou Indicações, sobretudo quando essas autoridades estão alinhadas com o governo vigente, pelo que não há expectativa de que as questões, muitas vezes relevantes, contidas nessas manifestações sejam transformadas em Indicações.

Por sua vez, o que alimenta a elaboração das Indicações por iniciativa própria do parlamentar são as demandas que surgem das suas próprias bases eleitorais, atuando o deputado ou vereador em prol de uma causa subjacente, trazida diretamente pelo seu eleitorado mais próximo. Existe uma lacuna para o cidadão que não tem vínculos com os parlamentares e essa vinculação seria essencial.

Neste compasso, quando o indivíduo reclama nas Ouvidorias Legislativas que a sua rua está esburacada ou que não foi pavimentada, ou que está repleta de lixo não recolhido, ou que a fiação da praça pública está exposta, ou o saneamento se encontra insuficiente ou há falta de água na comunidade, sem que o governo (Poder Executivo) tenha lhe dado uma justificativa satisfatória, sem previsão de qualquer solução para a sua reclamação, a melhor prática para este tipo de manifestação que chega às Ouvidorias Legislativas seria o seu envio para os parlamentares e/ou Comissões, para que fossem avaliadas e transformadas em Indicações, após as formalidades regimentais.

Por sua vez, as sugestões de projetos de lei e emendas que são protocoladas pelos cidadãos também podem ser transformadas em Indicações, uma vez que, como foi visto nos Regimentos Internos acima transcritos, esta proposta legislativa pode ser utilizada para instigar o próprio Parlamento, através de suas comissões permanentes, a realizar a função que lhe é inerente de inovação legislativa, sendo uma forma de controle interno importante.

Noutra via, há de ser estabelecida uma rotina de respostas obrigatórias às Indicações oriundas do Poder Legislativo pelas autoridades destinatárias, tenham elas origem nas manifestações do cidadão perante as Ouvidorias Legislativas ou por iniciativa do próprio parlamentar, como uma prestação de contas a ser cumprida, uma vez que se trata de atuação típica de controle externo, com suporte na aplicação do princípio da transparência em toda a sua plenitude.

5 DA BOA PRÁTICA DAS INDICAÇÕES PELA OUVIDORIA MUNICIPAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE/MS

Apenas para ilustrar como este meio pode ser muito bem adotado, cumpre registrar a prática bem-sucedida da Ouvidoria Municipal da Prefeitura de Campo Grande, que foi vencedora recentemente do 2º Lugar do Concurso de Boas Práticas promovido pela Controladoria-Geral da União em 2020, quanto ao tratamento das Indicações, com o Projeto intitulado: “Integração entre a Prefeitura e a Câmara de Vereadores de Campo Grande, MS, para atendimento das Indicações das necessidades de Obras e Serviço à população”.¹⁶

Após caracterizar a Indicação como uma “ponte” relevante entre os cidadãos e a Prefeitura de Campo Grande, intermediada pelos Vereadores, a prática demonstrou que houve a integração dos

16 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/assuntos/noticias/publicado-resultado-do-iv-concurso-de-boas-praticas-da-rede-nacional-de-ouvidorias>. Acesso em: 18 de maio de 2021.

Sistemas denominados SGL4¹⁷ e FALA CAMPO GRANDE,¹⁸ que permitiram maior organização, celeridade e transparência para que o prefeito deliberasse sobre as Indicações recebidas da Câmara dos Vereadores, permitindo, inclusive, a consulta sobre o andamento das proposições.¹⁹

Assim, do total de 193.785 manifestações dirigidas à Prefeitura Municipal para uma resposta e recolhidas pelos sistemas SGL4 e FALA CAMPO GRANDE, 54% foram Indicações da Câmara de Vereadores, sendo 46% Ordens de Serviço provenientes de Municípios.²⁰ Estes dados revelam o uso acentuado das Indicações no Poder Legislativo, reafirmando sua função típica de órgão fiscalizador da Administração Pública.

Os referidos sistemas que foram implementados integrando o Poder Executivo e o Poder Legislativo em Campo Grande eliminaram a duplicidade e a burocracia das manifestações, minimizando os esforços dos vereadores para fazer uma Indicação, melhorando o índice de resposta a essas Indicações e, assim, contribuíram para a melhoria da imagem da Câmara Municipal.²¹

Esta boa prática revelou a importância das Indicações propostas pelos vereadores como uma “ponte” de comunicação relevante entre os cidadãos e o prefeito e conferiu significado não somente ao seu registro, mas também ao seu acompanhamento pelos vereadores através dos sistemas que foram implementados, fazendo com que o prefeito passe a incluir na sua pauta de deliberações a resposta necessária a essas Indicações.

Desse modo, observa-se que as Indicações, caso sejam efetivamente implementadas com esta característica, representam um instrumento valioso para o cidadão e um serviço legislativo relevante prestado pelos vereadores ou deputados, pois são manifestações dos cidadãos com o aditivo político necessário, fazendo com que o destinatário dessas Indicações se sinta compelido a apresentar uma resposta em obediência ao princípio da transparência.

Em destaque, a prática chama atenção pela importância da consolidação das Ouvidorias nas Câmaras Municipais, uma vez que elas poderão realizar o redirecionamento das manifestações para que elas ganhem reforço político no plano local, com a sua conversão em Indicações, a exemplo do que ocorre de forma bem-sucedida no Município de Campo Grande/MS.

6 DO REQUERIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PELO PARLAMENTO

Um outro mecanismo de controle previsto nos regimentos das Casas Legislativas diz respeito ao requerimento de acesso à informação formulado pelo Parlamento, através dos seus órgãos diretivos e comissões.

Ao contrário das Indicações que possuem fonte regimental, a prerrogativa de acessar informações de órgãos públicos pelo Parlamento foi atribuída desde a Constituição de 1988 aos órgãos

17 SGL4 é o Sistema de Gerenciamento das INDICAÇÕES utilizado pela Câmara dos Vereadores.

18 FALA CAMPO GRANDE é o Sistema utilizado pela Prefeitura de Campo Grande para gerenciar todas as Ordens de Serviços abertas pelos municípios, assim como as INDICAÇÕES dos vereadores.

19 OUIDORIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE/MS. Projeto: Integração entre a Prefeitura e a Câmara de Vereadores de Campo Grande, MS, para atendimento das Indicações das necessidades de Obras e Serviço à população, 2021.

20 *Id.*, 2021, p. 5-7.

21 *Ibid.*, p. 7-10.

legislativos, ou seja, bem antes de vigorar a Lei de Acesso à Informação (LAI).²²

Com suporte no texto constitucional, o parlamentar tinha uma posição privilegiada como “cidadão parlamentar”, uma vez que havia um prazo de resposta e a configuração de crime de responsabilidade caso não atendida, o que não ocorria para os cidadãos não parlamentares.

Eis o que determina a Constituição Federal:²³

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

[...]

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas [...]

Este instituto foi replicado através do princípio da simetria para os Estados e Municípios, nas suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, conferindo poderes às Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, por suas Mesas Diretoras, para demandar informações do Poder Executivo, seus órgãos e secretarias correspondentes.²⁴

De modo peremptório, o pedido de acesso à informação, apesar de poder ser requerido por um parlamentar individualmente, deve ser examinado e deliberado por Comissão²⁵ ou pela Presidência²⁶ ou Mesa Diretora²⁷, não sendo possível que o parlamentar ingresse diretamente com pedido de acesso à informação, atuando em nome do Parlamento, ao órgão destinatário, ou seja, sem o aval positivo dos que dirigem as Casas Legislativas.

Em diapasão, os regimentos internos reproduziram e regulamentaram a regra de matriz constitucional, sendo possível observar como o instituto está disciplinado nos exemplos trazidos neste estudo, no Legislativo, nas esferas federal,²⁸ estadual²⁹ e municipal³⁰.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais:

Art. 116. Os pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, serão encaminhados pelo Primeiro-Secretário da Câmara, observadas as seguintes regras [...]

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco prevê:

Art. 214. Os requerimentos, escritos ou verbais, são proposições de iniciativa dos Deputados, de Comissões Parlamentares, que encaminham solicitações relativas a providências de competência exclusiva da Assembleia.

22 Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.

23 *Vide* Constituição Federal de 1988.

24 *Vide* art. 13, § 2º e § 3º da Constituição do Estado de Pernambuco.

25 Comissões Parlamentares de Inquérito.

26 *Vide* art. 214, I Parágrafo único, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco e art. 259, V, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores do Recife.

27 *Vide* art. 116, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais.

28 *Vide* Regimento da Câmara dos Deputados Federais e Regimento Interno do Senado Federal.

29 *Vide* Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

30 *Vide* Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife.

Parágrafo único. Os requerimentos de pedidos de informações têm por finalidade solicitar esclarecimentos sobre fatos relacionados a matérias legislativas, em tramitação, ou sujeitas à fiscalização da Assembleia.

O Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife prescreve que:

Art. 259. Serão despachados pelo Presidente os requerimentos escritos que solicitem:

[...]

V - informações ao prefeito ou, por seu intermédio, a órgão da administração direta ou indireta, no qual não se tenha pedido, expressamente, audiência do Plenário [...]

7 DIFICULDADES COM REQUERIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PELO PARLAMENTO

Muito se discute se, com o advento da Lei de Acesso à Informação, esta modalidade de obtenção de informação pelo Poder Legislativo teria sido revogada ou estaria incompatível com o novo procedimento consagrado na Lei de Acesso à Informação.

Como já foi dito, o pedido parlamentar de acesso à informação tem matriz constitucional e há previsão de sua utilização nos diversos regimentos internos das Casas Legislativas no nosso país. A sua titularidade pertence ao Parlamento e não ao cidadão ou ao parlamentar *per se*. Em que pese o parlamentar possa apresentar o requerimento, este será submetido ao crivo da Mesa Diretora e/ou Presidência do órgão legislativo e, somente após despacho, será enviado para a autoridade destinatária com *status* de proposição legislativa oriunda do Parlamento.

Assim, existe um procedimento específico e limitador quanto à obtenção dessas informações que diverge bastante da Lei de Acesso à Informação.³¹ O prazo para resposta da autoridade destinatária, por exemplo, é de 30 (trinta) dias, sem possibilidade de prorrogação, enquanto na Lei de Acesso à Informação o prazo é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, sendo possível neste último caso a oposição de recurso.³²

Há inclusive certa dose de subjetividade na recusa dos requerimentos de informação de parlamentares apreciados pelas Mesas Diretoras, caso eles sejam considerados “inconvenientes”,³³ utilizem expressões inadequadas, ou que possam causar algum constrangimento à Casa Legislativa e seus membros.³⁴ Noutro sentido, na Lei de Acesso à Informação prevalece a premissa de que estão proibidas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informação de interesse público.³⁵

De modo incisivo, ainda, o requerimento de acesso à informação pelo Parlamento, desde que cumpridos todos os trâmites regimentais, caso não respondido no prazo legal ou se respondido de forma falsa caracteriza crime de responsabilidade. Na LAI, no descumprimento do pedido de acesso à informação, a conduta apurada pode vir a ser caracterizada não só como crime de responsabilidade, mas também de improbidade administrativa.³⁶

31 Vide art. 116, II, a, b, c, do Regimento da Câmara dos Deputados.

32 Vide art. 11 da Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

33 Vide art. 116, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais.

34 Vide art. 259, § 1º, do Regimento Interno da Câmara de Vereadores do Recife.

35 Vide art. 10, § 3º, da Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

36 Vide art. 32 e seguintes da Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

Assim, em que pese a distância procedimental entre o requerimento de acesso à informação pelo Parlamento e a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o abismo que se observa entre eles, sobretudo em virtude dos novos princípios e paradigmas implementados pela Lei de Acesso à Informação, a proposição legislativa permanece ainda no Legislativo Brasileiro como alternativa válida à obtenção de informação, com densidade política relevante, uma vez que o seu descumprimento, além de crime de responsabilidade, pode importar em grave afronta ao Parlamento.

8 PERSPECTIVAS DO REQUERIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PELO PARLAMENTO

O que se indaga naturalmente é como este procedimento previsto no âmbito do Poder Legislativo pode ainda sobreviver ou não cair em desuso, tendo em vista a desburocratização e os novos ditames trazidos pela Lei de Acesso à Informação, que faculta ao cidadão, inclusive ao parlamentar, obter o mesmo resultado.

Em recente decisão do STF, adiante transcrita, ficou ainda mais evidente a mitigação desta atividade em sede parlamentar, uma vez que, mesmo tendo sido negado pela Mesa Diretora o requerimento de informações formulado por um parlamentar, este pôde realizar idêntico pedido como todo e qualquer cidadão, utilizando-se da Lei de Acesso à Informação.

Nesta hipótese, que se tornou um *leading case*, um vereador do Município de Guiricema/MG ingressou com requerimento à Mesa Diretora da Câmara Municipal respectiva para obtenção de informações do Poder Executivo local, o que lhe foi negado, tendo, em seguida, formulado o mesmo pedido com base na Lei de Acesso à Informação, tendo o mesmo órgão lhe negado novamente a informação, sob o argumento de que, pela sua condição de parlamentar, o pedido já tinha sido obtido pela Câmara Municipal a que pertence, restando precluso o seu interesse em formular o mesmo pedido pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

Vindo a julgamento, a recusa foi considerada indevida, e o STF pugnou pela possibilidade do parlamentar, na condição de cidadão, poder exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF, não existindo uma diferenciação ou uma perda da condição de cidadão pelo simples fato de ser parlamentar.

Portanto, aquilo que se almeja obter do Poder Executivo, através do pedido parlamentar de acesso, mesmo se não for autorizado pelos órgãos diretivos do Parlamento, pode ser identicamente obtido através do protocolo, pelos vereadores, senadores ou deputados, de pedido de acesso à informação aos serviços de informação ao cidadão, na Ouvidoria do Poder Executivo, devendo o órgão público prestar as informações solicitadas, desde que não restritas pela Lei de Acesso à Informação.

Eis a ementa do Recurso Extraordinário 865.401 Minas Gerais, tendo como Relator o Ministro Dias Toffoli, julgado em 25.04.2018³⁷, considerado de repercussão geral pela Corte Suprema:

EMENTA. Direito Constitucional. Direito fundamental de acesso à informação de interesse coletivo ou geral. Recurso extraordinário que se funda na violação do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Pedido de vereador, como parlamentar e cidadão, formulado

37 Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 14879527.

diretamente ao chefe do Poder Executivo, solicitando informações e documentos sobre a gestão municipal. Pleito indeferido. Invocação do direito fundamental de acesso à informação, do dever do poder público de transparência e dos princípios republicano e da publicidade. Tese da municipalidade fundada na separação dos poderes e na diferença entre prerrogativas da casa legislativa e dos parlamentares. Repercussão geral reconhecida.

1. O tribunal de origem acolheu a tese de que o pedido do vereador para que informações e documentos fossem requisitados pela Casa Legislativa foi, de fato, analisado e negado por decisão do colegiado do Parlamento.
2. O jogo político há de ser jogado coletivamente, devendo suas regras ser respeitadas, sob pena de se violar a institucionalidade das relações e o princípio previsto no art. 2º da Carta da República. Entretanto, o controle político não pode ser resultado apenas da decisão da maioria.
3. O parlamentar não se despe de sua condição de cidadão no exercício do direito de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo. Não há como se autorizar que seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria.
4. Distinguishing em relação ao caso julgado na ADI nº 3.046, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence.
5. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.
6. Recurso extraordinário a que se dá provimento [...] (grifo nosso)

Desse modo, parece indiscutível que o caminho de solicitar informação por intermédio do Parlamento pode representar um desgaste deveras desnecessário para o parlamentar, que poderá ter que se desdobrar, inclusive politicamente, para obter um posicionamento que lhe seja favorável, quando na via disciplinada pela Lei de Acesso à Informação pode se obter o mesmo resultado sem maiores entraves e desgastes.

Em suma, o requerimento de acesso à informação pelo Parlamento pode vir a sofrer maior esvaziamento, estando mais reservado a situações específicas que são inerentes à atividade político-parlamentar, como é o caso dos parlamentares que desejam prestar contas do seu mandato e elaboram requerimentos neste sentido para registrar sua atuação fiscalizadora, ou das Comissões Parlamentares de Inquérito que utilizam com frequência essa prerrogativa, de forma solene, não sendo esperado que o Presidente de uma Comissão Parlamentar de Inquérito ingresse com pedido de acesso à informação na condição de cidadão, pela Lei de Acesso à Informação, mas sim como autoridade representante do Parlamento.

Em municípios menores onde todos se conhecem, pode ser que o cidadão munícipe tenha receio de pedir informações de natureza fiscalizadora da administração do prefeito e seus secretários municipais, com medo de sofrer alguma represália, uma vez que é facilmente identificado no meio social daquela localidade. Nesses casos, pode ser uma alternativa interessante instigar o vereador de sua cidade a requerer informações do Poder Executivo na forma regimental, pelo Parlamento, o que neutralizaria a exposição do munícipe interessado.

Afora estas situações específicas, restringe-se muito a estratégia do parlamentar para obter informações pela via do Parlamento, ainda que não dependa de deliberação do Plenário, mas sim de ajuste com a Presidência da Casa Legislativa. A tendência mais óbvia por uma questão de celeridade e amplitude de tratamento é obtê-las nas Ouvidorias Públicas atuando como cidadão,

utilizando a Lei de Acesso à Informação, caso não queira enfrentar o trâmite burocrático do acesso pelo Parlamento.

9 COMO REALIZAR ESTA VINCULAÇÃO NAS ENTIDADES DO PODER LEGISLATIVO

Para atrelar as manifestações dos cidadãos que tenham potencial de se tornar Indicações, faz-se necessária uma mudança do Regimento Interno das Casas Legislativas, em conjunto com as alterações necessárias na legislação que instituiu e disciplinou o funcionamento das Ouvidorias Legislativas nessas entidades.

Nesse sentido, no capítulo destinado ao tratamento das Indicações existente em cada Regimento Interno, seria importante inserir um dispositivo prevendo que, na hipótese de manifestação do cidadão perante as Ouvidorias Legislativas, com característica de sugestão legislativa ou reclamação contra a atuação governamental, ela deveria ser necessariamente encaminhada aos parlamentares e/ou à Comissão de Cidadania (ou equivalente) da Casa para avaliar sua transformação em proposição legislativa na modalidade de Indicação, com resposta no prazo de 30 (trinta) dias, com fundamento no Código de Defesa do Usuário do Serviço Público.

De suma importância, para a eficácia dessa vinculação, seria a elaboração de uma Lei Ordinária para a fixação de prazo de 30 (trinta) dias para a resposta da autoridade destinatária relativa ao teor das Indicações dos parlamentares. Não seria necessariamente exigir o cumprimento da medida, mas alguma resposta a ser devolvida ao Autor da proposição legislativa, com ciência ao cidadão que provocou a iniciativa, em homenagem ao princípio da transparência.

Após essas medidas, como exemplo, no prazo de 30 (trinta) dias, o cidadão que reclamou perante a Ouvidoria da Câmara Municipal que o prefeito não atende aos reclames da comunidade quanto à coleta do lixo no seu bairro poderia ter sua demanda transformada em Indicação por algum vereador, tendo o prefeito o prazo de 30 dias, contados do seu recebimento, para dar alguma resposta ou até mesmo anunciar medidas para a solução do problema.

No que diz respeito ao pedido de acesso à informação por intermédio do Parlamento, a orientação poderia constar nas Cartas de Serviços das Casas Legislativas e no Serviço de Informação ao Cidadão, sobretudo das Ouvidorias das Câmaras Municipais, como alternativa que o cidadão possui para obter alguma informação que lhe tenha sido negada ou quando, por algum motivo, tenha receio de se expor.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise das duas práticas examinadas neste estudo, observa-se que há uma tendência de trilharem por caminhos paradoxalmente opostos.

No que tange às Indicações, caso o redirecionamento sugerido neste artigo ocorra, vinculando-as às manifestações dos cidadãos, notadamente as reclamações e sugestões legislativas reali-

zadas perante as Ouvidorias Legislativas, o uso desse canal será bem mais prestigiado nas Casas Legislativas, com maior engajamento do cidadão em participar dessa atividade de controle, podendo fiscalizar seu manejo pelo Parlamento e o desfecho do destrave político da sua manifestação pela autoridade destinatária.

Advirta-se, porém, que o regime das Indicações precisa de um melhor disciplinamento pelas Casas Legislativas e na sua interação com as autoridades destinatárias, notadamente do Poder Executivo, sendo uma referência a experiência positiva da Ouvidoria do Município de Campo Grande/MS.

Torna-se imprescindível, ainda, o estabelecimento de parâmetros claros quanto ao procedimento de envio dessa proposição para as autoridades destinatárias, com a previsão legal de prazos e de uma resposta obrigatória, pois, mesmo que não seja possível compelir a autoridade a cumprir o contido na Indicação, é fundamental que se tenha pelo menos uma definição sobre o apelo que lhe foi feito, em respeito à atividade fiscalizatória do Poder Legislativo e em obediência ao princípio da transparência que norteia a Administração Pública.

Noutro patamar, o requerimento de acesso à informação pelo parlamentar tende a ser mais ofuscado devido ao desenvolvimento alcançado pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Apesar de presente nos regimentos internos, com fundamento constitucional, se o parlamentar individualmente ou mesmo o Presidente de Comissões Parlamentares pode obter informações de interesse geral ou coletivo, de maneira direta, dos órgãos públicos e demais entidades estatais, amparado pela decisão do STF, a escolha pela via parlamentar de acesso pode ser tornar burocrática, desgastante e inócua.

Assim, ressalvados os casos em que se deseja imprimir um caráter mais institucional e solene aos pedidos de acesso à informação provenientes do próprio Parlamento, como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito, ou quando sua obtenção é mais eficiente para não expor o cidadão a riscos de perseguição e vingança política, como pode ocorrer em pequenas municipalidades, essa prática ainda pode ser considerada uma alternativa válida.

Em suma, as reflexões neste estudo importam em uma mudança de paradigma importante que se propõe aqui como diretriz para as Cartas de Serviços ao Cidadão³⁸ e para as Ouvidorias Legislativas que atuam no nosso país. Elas podem propor alterações nos Regimentos Internos de suas respectivas Casas Legislativas de modo a redirecionar as manifestações dos cidadãos para que ganhem o *status* de uma proposição legislativa, caso adotadas pelos seus membros, para que se tornem Indicações ou requerimento de acesso à informação pelo Parlamento. O processo de vinculação dessas manifestações representa uma otimização do controle externo que é atividade típica do Poder Legislativo, devendo as Ouvidorias Legislativas assumirem importante papel nessa viabilização.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 maio 2021.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12527&ano=2011&ato=dc1UTUU1UMVpWT65a>. Acesso em: 18 maio 2021.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 21 maio 2021.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentário à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, 2.380 p.
- CARTA DE SERVIÇOS DA ALEPE. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/carta-de-servico-02-2019.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.
- ESTADO DE PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Regimento Interno. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1660>. Acesso em: 21 maio 2021.
- MORENO, Douglas. As Ouvidorias legislativas e o seu papel na reconstrução das atividades típicas do Poder Legislativo. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)*. São Paulo, ano 1, n. 1, p. 165-176, 2017. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.
- MORENO, Douglas. *Fake news e agressões virtuais: o papel das Ouvidorias legislativas*. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)*. São Paulo, n. 3, ano 3, p. 263-275, 2020. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-n3-2020.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.
- MUNICÍPIO DO RECIFE. Câmara Municipal do Recife. Regimento Interno. Disponível em: <http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/regimento-interno-1/regimento-interno-10-19>. Acesso em: 19 maio 2021.
- NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. *Cidadania e direito de acesso aos documentos administrativos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- OUVIDORIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE/MS. *Projeto: Integração entre a Prefeitura e a Câmara de Vereadores de Campo Grande, MS para atendimento das Indicações das necessidades de Obras e Serviço à população*, 2021.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

38 *Vide* Carta de Serviços da ALEPE. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/carta-de-servico-02-2019.pdf>. Acesso em: 18 de maio de 2021.

ANEXO I

Exemplo de Indicação pela Câmara dos Deputados Federais

INDICAÇÃO Nº _____, DE 2018

(Do Sr. IZALCI LUCAS)

Sugere instituir a aprendizagem na Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Excelentíssimo Senhor Ministro do Planejamento:

Estamos vivendo um período difícil para os nossos adolescentes e jovens. Muitos não estudam e, por conta dessa condição, não conseguem se inserir no mercado de trabalho. Estima-se que existam 6,6 milhões de pessoas nessa situação, à mercê da violência urbana da qual são vítimas e algozes.

Isso compromete irremediavelmente o futuro do País, que precisa desesperadamente de jovens qualificados para alavancar a retomada de seu crescimento econômico.

É histórica a nossa necessidade de mão de obra qualificada. No período em que o mercado de trabalho estava aquecido, sobravam postos de emprego porque as empresas não conseguiam trabalhadores qualificados.

Entendemos que o incremento da aprendizagem pode minorar tais problemas porque, ao mesmo tempo que dá emprego, capacita os jovens para as mais diversas ocupações.

Além das empresas privadas, entendemos que o Poder Público também deve alocar aprendizes em seus quadros, assim como faz em relação aos estagiários.

Essa providência também visa a aplacar o grande desemprego que atinge o País. Segundo dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios – Pnad Contínua, elaborada pelo IBGE, a taxa de desocupação dos jovens de 18 a 24 anos de idade foi estimada em 26,5%, patamar elevado em relação à taxa média total (12,4%). Esse comportamento foi verificado, tanto para o Brasil – quanto para as cinco Grandes Regiões.

Nesse sentido, sugerimos a instituição da aprendizagem na administração direta, autárquica e fundacional, contemplando, entre outros aspectos, as seguintes diretrizes:

- os órgãos e as entidades públicas deverão manter aprendizes entre 14 e 24 anos, salvo o adolescente com deficiência, que pode ser mantido como aprendiz até os 29 anos de idade;
- as vagas de aprendizagem devem ser destinadas aos adolescentes e jovens mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico, com prioridade para os jovens afastados do trabalho infantil, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, bem como para os adolescentes e jovens usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os estabelecimentos e os gestores dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo locais;
- o contrato de aprendizagem terá prazo máximo de 3 anos, com a contratação de até 5% do número de cargos e empregos públicos efetivamente providos, excluídos desse cálculo os cargos cujo exercício demandem habilitação profissional de nível superior, os cargos em comissão e os de direção e assessoramento superior;

- a aprendizagem será exercida em atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, e que não exponham o aprendiz a atividades ou locais que, por sua natureza ou pelas condições em que são realizadas, sejam suscetíveis de prejudicar a saúde e a segurança do aprendiz;
- as atividades objeto da aprendizagem deverão corresponder às seguintes áreas do conhecimento: gestão de atendimento, de comunicação, documental, de patrimônio e de tecnologia da informação;
- ao aprendiz será vedado o exercício de atividades exclusivas às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade onde realizar a aprendizagem;
- as atividades desenvolvidas pelo aprendiz serão supervisionadas por servidor efetivo do órgão ou entidade pública;
- para validade do contrato de aprendizagem deverá ser assegurada ao aprendiz a inscrição em curso de formação técnico-profissional metódica devidamente autorizado no Conselho Municipal ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente ou no Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional do Ministério do Trabalho;
- fica a critério dos entes federados instituir a aprendizagem mediante regulamentação própria, obedecidos os critérios gerais em lei federal.

Entendemos que essas linhas gerais, acrescidas das especificações decorrentes do funcionamento dos entes públicos federais, poderão ser inseridas em uma regulamentação que instituirá a aprendizagem no âmbito da Administração Pública que muito beneficiará nossos jovens e principalmente o País tão carente de mão de obra qualificada.

Sala das Sessões, em _____ de fevereiro de 2018. Deputado IZALCI LUCAS

REQUERIMENTO Nº _____, DE 2018

(Do Sr. IZALCI LUCAS)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, relativa à instituição da aprendizagem na Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requero a V. Ex^a. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação anexa, sugerindo instituir a aprendizagem na Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

Sala das Sessões, em _____ de fevereiro de 2018.

Deputado IZALCI LUCAS

ANEXO II

Exemplo de Indicação pelo Senado Federal



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

INDICAÇÃO Nº DE 2021

Sugere ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Economia que adote providências para a realização de censo demográfico em 2021.

Com amparo nos artigos 224, I, e 226, I, do Regimento Interno do Senado Federal, com redação dada pela Resolução nº 14, de 2019, solicito que seja encaminhada ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Economia sugestão para que sejam tomadas as providências necessárias para a realização do censo demográfico ainda em 2021, conforme programação estabelecida inicialmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

JUSTIFICAÇÃO

Conforme explicações contidas no *site* do IBGE, o censo demográfico sempre teve periodicidade decenal, excetuando-se os anos de 1910 e 1930, em que o levantamento foi suspenso, e 1990, quando a operação foi adiada para 1991. Sua abrangência geográfica é nacional, com resultados divulgados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Mesorregiões, Microrregiões, Regiões Metropolitanas, municípios, Distritos, Subdistritos e Setores Censitários.

O Censo Demográfico tem por objetivo contar os habitantes do território nacional, identificar suas características e revelar como vivem os brasileiros, produzindo informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas e a tomada de decisões de investimentos da iniciativa privada ou de qualquer nível de governo.

Cabe enfatizar também que o censo demográfico é a única fonte de referência sobre a situação de vida da população nos municípios e em seus recortes internos, como distritos, bairros e localidades, rurais ou urbanas, cujas realidades dependem de seus resultados para serem conhecidas e terem seus dados atualizados.

Seria louvável que as organizações do Terceiro Setor também pudessem ser contempladas por apoio governamental na atual situação de crise em decorrência do novo coronavírus, de maneira que pudessem continuar seus trabalhos de interesse público e manter os empregos de pessoas que tantos ganhos sociais geram para o País.

Ainda segundo o IBGE, a coleta deste censo demográfico seria realizada entre os meses de agosto a outubro de 2021. Seu questionário básico seria aplicado a cerca de 71 milhões de domi-



SF/21439.63604-49

cílios particulares permanentes do País e contaria com 26 questões. O questionário da amostra, aplicado a 10% desse contingente, ou cerca de 7,1 milhões de domicílios, abarcaria 76 questões, contemplando os seguintes temas: características dos domicílios, identificação étnico-racial, nupcialidade, núcleo familiar, fecundidade, religião ou culto, deficiência, migração interna ou internacional, educação, deslocamento para estudo, trabalho e rendimento, deslocamento para trabalho, e mortalidade.

Considerando que informação é o que propicia atuação mais eficiente tanto do setor público quanto do setor privado e que se trata da base para a consecução de políticas públicas baseadas em evidências, sugerimos ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Economia que se empenhe, pensando no bem do País, para que o censo demográfico seja realizado ainda em 2021.

Sala das Sessões,

Senador RODRIGO CUNHA

ANEXO III

Exemplo de Indicação na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco



PROPOSIÇÕES

Indicação No 6026/2021

TEXTO COMPLETO Indicamos à Mesa, ouvido o Plenário e cumpridas as formalidades regimentais, que seja enviado um veemente Apelo ao Exmo. Governador do Estado, Sr. Paulo Henrique Saraiva Câmara; à Exma. Sra. Sílvia Cordeiro, Secretária Estadual da Mulher, no sentido de instituir políticas públicas que versem sobre a conscientização em relação a menstruação e universalização do acesso a absorventes higiênicos.

JUSTIFICATIVA A presente indicação possui o objetivo de solicitar ao Poder Executivo Estadual a criação de políticas públicas voltadas ao tabu em torno da menstruação e da dificuldade à universalização do acesso aos absorventes higiênicos por grande parte da população, devido a diversos fatores, sendo o principal deles, o seu alto custo ao consumidor final. Essa grave questão se denomina “pobreza menstrual”, termo até então pouco empregado nas discussões sobre desigualdade social. Sabemos que boa parte dos gastos em saúde pública podem ser reduzidos com práticas simples de higiene e cuidados. O período menstrual é uma atividade biológica do corpo feminino, logo, não se trata de uma enfermidade. Porém, a desconstrução dos mitos acerca da menstruação é um dever do Estado, inclusive para estimular o uso de absorventes e, assim, ajudar a combater doenças. Ainda assim, é necessário que sejam implementadas diretrizes básicas para efetivação dessas políticas públicas, como a disponibilização e distribuição gratuita de absorventes pelo Poder Público, mediante parcerias com a iniciativa privada ou organizações não governamentais, e a concessão de incentivos fiscais e outras medidas a cargo do Governo do Estado, com o objetivo de reduzir o preço dos absorventes higiênicos ao consumidor final nos estabelecimentos comerciais. Além do que, é dever do Governo Estadual fomentar políticas públicas que tragam acesso à informação de qualidade e auxiliem na construção de uma política de saúde integral para a mulher, contribuindo assim para uma vida mais saudável e para desmistificação do tabu em torno da menstruação. Por todo exposto, restou evidente que abordar e tratar das questões da menstruação e da universalização do acesso aos absorventes higiênicos, de forma ampla e abrangente em nosso Estado, é matéria relevante e carece de certa urgência. Sendo assim, convidamos os ilustres Pares a aprovar a importante matéria elucidada acima. HISTÓRICO [13/05/2021 18:48:51] ASSINADA [13/05/2021 19:20:45] ENVIADA P/ SGMD [19/05/2021 13:53:28] NUMERADA [20/05/2021 16:33:06] DESPACHADA [20/05/2021 16:33:09] ENVIADA PARA PUBLICAÇÃO [21/05/2021 09:23:10] PUBLICADA [21/05/2021 09:23:11]

ANEXO IV

Exemplo de Indicação na Câmara Municipal do Recife

PROLONGAMENTO DO EXPEDIENTE DA 24ª REUNIÃO ORDINÁRIA 14ª LEGISLATURA 7ª SESSÃO LEGISLATIVA DIA 08/04/2008

DISCUSSÃO ÚNICA:

DO REQUERIMENTO Nº 736/2008 DE AUTORIA DO VEREADOR ANTÔNIO LUIZ NETO, DIRIGINDO INDICAÇÃO AO Sr. PRESIDENTE DA EMLURB/RECIFE, NO SENTIDO DE DETERMINAR QUE O MESMO VEÍCULO DA COLETA DE LIXO UTILIZADO PARA REALIZAR O TRABALHO DE RECOLHIMENTO DA RUA MANOEL LOPES SEJA DESTINADO À RUA EGAS MUNIZ, NA COMUNIDADE DO ALTO DO PASCOAL, NO BAIRRO DE ÁGUA FRIA.

DISCUSSÃO ÚNICA:

DO REQUERIMENTO Nº 723/2008 DE AUTORIA DO VEREADOR NILDO RESENDE, DIRIGINDO INDICAÇÃO AO Sr. PRESIDENTE DA EMLURB/RECIFE, NO SENTIDO DE AUTORIZAR O SERVIÇO DE CALÇAMENTO DA 1ª TRAVESSA DA RUA CEZÁRIA CAMPELO, NO BAIRRO DA IPUTINGA, NESTA CIDADE.

DISCUSSÃO ÚNICA:

DO REQUERIMENTO Nº 724/2008 DE AUTORIA DO VEREADOR OSMAR RICARDO, DIRIGINDO INDICAÇÃO AO Sr. PRESIDENTE DA EMLURB/RECIFE, NO SENTIDO DE AUTORIZAR O SERVIÇO DE TROCA DE LÂMPADA, NO POSTE DE Nº BO-49543, NA RUA NUMA POMPILHO, Nº 237, NO BAIRRO DE SANTO AMARO, NESTA CIDADE.

DISCUSSÃO ÚNICA:

DO REQUERIMENTO Nº 725/2008 DE AUTORIA DO VEREADOR SEVERINO RAMOS, DIRIGINDO INDICAÇÃO AO EXMO. SR. PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE, NO SENTIDO DE AUTORIZAR O SETOR COMPETENTE A FAZER O SERVIÇO DE COLOCAÇÃO DE CANALETAS, NA 3ª TRAVESSA DEODATO TORRE, NO BAIRRO DO BARRO, NESTA CIDADE.

DISCUSSÃO ÚNICA:

DO REQUERIMENTO Nº 726/2008 DE AUTORIA DO VEREADOR SEVERINO RAMOS, DIRIGINDO INDICAÇÃO AO EXMO. SR. PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE, NO SENTIDO DE AUTORIZAR O SERVIÇO DE COLOCAÇÃO DE CANALETAS, NA 2ª TRAVESSA DEODATO TORRE, NO BAIRRO DO BARRO, NESTA CIDADE.

DISCUSSÃO ÚNICA:

DO REQUERIMENTO Nº 727/2008 DE AUTORIA DO VEREADOR SEVERINO RAMOS, DIRIGINDO INDICAÇÃO AO EXMO. SR. PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE, NO SENTIDO DE AUTORIZAR O SETOR COMPETENTE A FAZER O SERVIÇO DE COLOCAÇÃO DE CANALETAS, NA 1ª TRAVESSA DEODATO TORRE, NO BAIRRO DO BARRO.

DISCUSSÃO ÚNICA:

DO REQUERIMENTO Nº 728/2008 DE AUTORIA DO VEREADOR LUIZ HELVÉCIO, DIRIGINDO INDICAÇÃO AO Sr. PRESIDENTE DA CTTU, NO SENTIDO DE AUTORIZAR O SERVIÇO DE IMPLANTAÇÃO DE SINALIZAÇÕES VERTICAL E HORIZONTAL NA INTERCESSÃO DAS RUAS BALTAZAR PASSOS E PROFESSOR AUGUSTO LINS E SILVA, NO BAIRRO DE BOA VIAGEM, NESTA CIDADE.

DISCUSSÃO ÚNICA:

DO REQUERIMENTO Nº 730/2008 DE AUTORIA DO VEREADOR OSMAR RICARDO, DIRIGINDO INDICAÇÃO AO Sr. PRESIDENTE DA EMLURB/RECIFE, NO SENTIDO DE AUTORIZAR O SERVIÇO DE RECUPERAÇÃO DE PARALELEPÍEDOS, NA RUA PLANALTINA, PRÓXIMO AO Nº 104, NA COMUNIDADE DA BOMBA DO HEMETÉRIO, NESTA CIDADE.

DISCUSSÃO ÚNICA:

DO REQUERIMENTO Nº 731/2008 DE AUTORIA DO VEREADOR ANDRÉ FERREIRA, DIRIGINDO INDICAÇÃO AO Sr. PRESIDENTE DA EMLURB/RECIFE, NO SENTIDO DE AUTORIZAR O SERVIÇO DE LIMPEZA DE CANALETA, NA AVENIDA CHAGAS FERREIRA, Nº 278, NO BAIRRO DE DOIS UNIDOS, NESTA CIDADE.

DISCUSSÃO ÚNICA:

DO REQUERIMENTO Nº 732/2008 DE AUTORIA DO VEREADOR ANDRÉ FERREIRA, SOLICITANDO QUE SEJA PROVIDENCIADO ATRAVÉS DA OI-FIXO, O SERVIÇO DE RECUPERAÇÃO DE 01 (UM) TELEFONE DE UTILIDADE PÚBLICA “ORELHÃO”, NA RUA ENGENHO PEDRA LAVRADA, NA UR-03, NO BAIRRO DO IBURA.

ANEXO V

Exemplo de Requerimento de Acesso à Informação (SENADO FEDERAL)



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaques Wagner

REQUERIMENTO Nº DE

Requer que sejam prestadas, pelo Senhor Ministro de Estado do Turismo, Gilson Machado, informações sobre análise e aprovação de projetos culturais para acesso ao financiamento pela Lei de Incentivo à Cultura.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 50, § 2º, da Constituição Federal e do art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, que sejam prestadas, pelo Senhor Ministro de Estado do Turismo, Gilson Machado, informações sobre análise e aprovação de projetos culturais para acesso ao financiamento pela Lei de Incentivo à Cultura.

Nesses termos, requisita-se:

1. Quantos projetos foram apresentados este ano?
2. Quantos foram analisados?
3. Quantos esperam a assinatura do secretário?
4. Quantos estão em outra fase? Em qual fase está cada um deles?
5. Quais medidas estão sendo tomadas para haver a aprovação final dos projetos aptos?
6. A admissibilidade de novas propostas está atrelada à capacidade operacional da análise das prestações de contas?

JUSTIFICAÇÃO

Em reportagem da Folha de São Paulo de 17 de dezembro de 2020[1], produtores do setor cultural manifestaram grande preocupação com o atraso na análise e aprovação de projetos culturais que pleiteiam conseguir financiamento pela Lei de Incentivo à Cultura. Alguns produtores até mesmo temem perder o patrocínio conseguido junto ao setor privado se seus projetos não forem aprovados pela Secretaria Especial de Cultura até 30 de dezembro de 2020.

Ainda segundo aquele meio de comunicação, mais de duzentos projetos incentivados estariam parados no gabinete do Secretário Nacional de Incentivo e Fomento à Cultura, André Porciúncula, só à espera de sua assinatura.

O setor cultural é reconhecido como setor que gera inúmeros empregos – segundo dados da PNAD, em 2018, ocupava cinco milhões de pessoas e movimentou R\$ 226 bilhões em 2017 [2]. Além disso, este setor foi um dos mais afetados por medidas de distanciamento social necessárias ao controle da pandemia de Covid-19. O atraso na aprovação do financiamento poderá levar a uma situação econômica ainda mais crítica na área cultural.

[1] Atraso em aprovações da Lei Rouanet deve gerar apagão na cultura no ano que vem. Folha de São Paulo, 17/12/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/12/atraso-em-aprovacoes-dalei-rouanet-deve-gerar-apagao-na-cultura-no-ano-que-vem.shtml?origin=folha>. Acesso em: 18 de dezembro de 2020.

[2] SIIC 2007-2018: Setor cultural ocupa 5,2 milhões de pessoas em 2018, tendo movimentado R\$ 226 bilhões no ano anterior. IBGE, 05/12/2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-salade-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26235-siic-2007-2018-setorcultural-ocupa-5-2-milhoes-de-pessoas-em-2018-tendo-movimentado-r-226bilhoes-no-ano-anterior>. Acesso em 18 de dezembro de 2020.

Sala das Sessões, 18 de dezembro de 2020.

Senador Jaques Wagner (PT - BA)

ANEXO VI

Exemplo de Requerimento de Acesso à Informação (Câmara dos Deputados)

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO N.º _____, DE 2021
(Do Sr. Paulo Ramos)

Requer sejam prestadas informações pelo Ministério da Infraestrutura acerca dos investimentos realizados nos vinte e dois aeroportos recentemente concedidos à iniciativa privada.

Senhor Presidente,

Com fundamento no § 2º do art. 50 da Constituição Federal, requero que, ouvida a Mesa Diretora, sejam prestadas informações por parte do Ministério da Infraestrutura acerca dos investimentos realizados nos vinte e dois aeroportos recentemente concedidos à iniciativa privada.

Com o intuito de bem orientar o pedido que ora formulamos, solicitamos que seja especificado o que se segue, **sem prejuízo de outras informações que o referido Ministério julgar importante apresentar:**

1. Qual o valor da construção de cada um dos vinte e dois aeroportos cuja concessão foi leiloadada em 7 de abril de 2021? [valor à época e valor atualizado]
2. Qual o valor dos investimentos realizados em manutenção e ampliação da infraestrutura em cada um dos aeroportos, de sua construção até a data do leilão?
3. Qual o valor arrecadado pela operação de cada aeroporto em 2019?

JUSTIFICAÇÃO

Em 7 de abril de 2021, vinte e dois aeroportos brasileiros foram privatizados. Um dos blocos leiloados, que inclui os terminais de Manaus (AM), Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Cruzeiro do Sul (AC), Tabatinga (AM), Tefé (AM) e Boa Vista (RR), foi assumido pela empresa estatal francesa Vinci Airports.

Destacamos a aquisição de um dos blocos por parte da estatal francesa, pois nossa imprensa hegemônica e os defensores das privatizações costumam defender que a iniciativa privada é uma melhor gestora que as empresas públicas. Isso, é claro, é uma falácia. A Infraero sempre atuou com eficiência e lucratividade. Além disso, outras empresas estatais estrangeiras adquiriram concessões

aeroportuárias brasileiras no passado — podemos citar a Aena, estatal espanhola que administra os terminais de Recife, Maceió, Aracajú, João Pessoa entre outros no Nordeste do Brasil, e a estatal alemã Fraport, que administra os aeroportos de Fortaleza e Porto Alegre.

Nossa Infraero deveria estar seguindo os passos de suas contrapartes estrangeiras e se expandindo. Infelizmente, o mais provável é que seja extinta nos próximos anos. Desse modo, elementos de infraestrutura construídos com recursos públicos passarão a ser geridos por empresas estrangeiras, muitas delas estatais, levando recursos do Brasil para suas sedes na



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Ramos. Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214833765500>

Europa ou outras partes do mundo. Precisamos saber o quanto de nosso investimento foi depreciado nessas concessões, pois só assim esta Casa Legislativa poderá elaborar ou adaptar a legislação para garantir que não haja perdas do patrimônio do povo brasileiro.

Diante do exposto e da necessidade desta Casa Legislativa estar bem informada sobre os processos de investimento e desinvestimento público na infraestrutura aeroportuária, conto com o apoio dos nobres Pares para a aprovação do presente Requerimento de Informações.

Sala das Sessões, em de de 2021.

ANEXO VII

Exemplo de Requerimento de Acesso à Informação (ALEPE)



Requerimento 2960/2021

TEXTO COMPLETO

Requeremos à Mesa, cumpridas as formalidades regimentais, que seja encaminhado Pedido de informação ao Sr. Paulo Câmara, Governador do Estado de Pernambuco, e ao Sr. André Longo, Secretário da Saúde do Estado de Pernambuco, a respeito de informações acerca da capacidade de abastecimento em oxigênio para o estado de Pernambuco, bem como com relação a Unidades de Terapia Intensiva (UTI), em uma eventual terceira onda da pandemia causada pela Covid-19.

1. Há um ano, o Governo do Estado abriu mais de 800 leitos de UTI para receber infectados pela Covid-19. Qual a capacidade remanescente de criação de novos leitos de UTIs por região do Estado?
2. Os hospitais, público e privados, estão com capacidade de ocupação próxima ao nível máximo, inviabilizando a contratação de leitos de UTIs no setor privado. Dentro do atual trabalho realizado, quais as possibilidades o Estado tem cogitado para evitar que cenas como as que têm sido vistas em outros estados, em que pessoas têm morrido em filas e dentro de ambulâncias, aconteçam aqui?
3. Há necessidade de contratação de novos profissionais de Saúde? Quais os processos seletivos para contratação estão vigentes?
4. Com quanto tempo um novo leito anunciado fica realmente disponível para um paciente ocupar?
5. Qual a situação do estoque de oxigênio hospitalar nas unidades do estado e qual estimativa de consumo médio? Os registros de contratos administrativos para a aquisição de oxigênio podem ser disponibilizados?

JUSTIFICATIVA

O presente requerimento visa solicitar do Poder Executivo informações acerca da capacidade de abastecimento em oxigênio para o Estado, em uma eventual terceira onda. O último cenário pandêmico ocorrido em nosso Estado nos cobrou a necessidade de planejamentos estratégicos, caso haja uma eventual terceira onda, para que não nos deparemos com o alto número de mortes em razão de insuficiência no estoque, tanto do oxigênio quanto dos insumos imprescindíveis para o sistema de saúde.

Deste modo, é de suma importância a apresentação de informações por parte do Governo do Estado e da Secretária de Saúde do Estado de Pernambuco acerca da capacidade de abastecimento do Estado de Pernambuco em uma eventual terceira onda da pandemia causada pela Covid-19.

A propositura se justifica pela atribuição conferida à atividade parlamentar através do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, com fins de satisfação ao melhor interesse público e cumprimento aos princípios constitucionais.

Portanto, considerando o interesse social e a relevância que caracterizam a matéria, solicitamos aos senhores tais informações a fim de observar quais medidas estão sendo tomadas.

HISTÓRICO INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

STATUS

Situação do Trâmite: PUBLICADO

Localização: SECRETARIA GERAL DA MESA DIRETORA (SEGMD)

TRAMITAÇÃO

1ª Publicação: 14/05/2021 D.P.L.: 37

1ª Inserção na O.D.:

DOCUMENTOS RELACIONADOS

TIPO	NÚMERO	AUTOR
Parecer FAVORAVEL_ALTERACAO	3053/202	Antônio Moraes
Substitutivo	1/202	Ana Cecília de Araujo Lima

ANEXO VIII

Exemplo de Requerimento de Acesso à Informação (Câmara Municipal)



CÂMARA MUNICIPAL DO
RECIFE
CASA DE JOSÉ MARIANO

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 - Boa Vista - CEP 50.050-450 | Fone: (81) 3301.1216
Gabinete do Vereador Ivan Moraes

REQUERIMENTO Nº ____ / 2020.

Requeiro a Vossa Excelência, Senhor Vereador Presidente da Câmara, nos termos do art. 259, V, do Regimento Interno da Casa, que seja dirigido **PEDIDO DE INFORMAÇÃO à Secretária de Cultura da Cidade do Recife, Sra. Leda Alves**, para **apresentar as seguintes informações sobre a Chamada Pública de Espaços Culturais – Lei Aldir Blanc no Recife:**

1. No edital, no ponto 2 (DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO), é vedada a participação de “2.4.3. Proponentes que estejam inadimplentes com o Município do Recife, Estado de Pernambuco e União no momento da assinatura do Termo de Concessão de Subsídio aos Espaços Culturais”. Isso significa que os espaços culturais que não estejam em dia com os impostos não poderão participar?

2. Qual arcabouço legal autorizou esse ponto no edital?

JUSTIFICATIVA

No edital de chamada pública de Espaços Culturais da Lei Aldir Blanc no Recife, no ponto 2 (DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO), é vedada a participação de “2.4.3. Proponentes que estejam inadimplentes com o Município do Recife, Estado de Pernambuco e União no momento da assinatura do Termo de Concessão de Subsídio aos Espaços Culturais”. Mas como é possível estar adimplente com os impostos se estes espaços precisaram fechar durante a pandemia e ficaram sem renda? Não é para socorrer as finanças dos mesmos que tal lei foi instituída, inclusive permitindo (no decreto municipal nº 34056/2020) que o dinheiro seja usado para prestar contas de abril até novembro?

O artigo 10 da Lei Federal nº 12.527/2011 dispõe que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”.

O art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que os entes da Federação

disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

O art. 11, inciso V, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife estabelece como direito do vereador, a partir da posse, “solicitar, por intermédio da Mesa ou do Presidente da Comissão a que pertença, informações ao prefeito do município ou, por meio deste, a secretário Municipal ou diretor de Entidade da Administração Indireta da Edilidade sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou sujeito à fiscalização da Câmara”.

Considerando o exposto, venho, por meio deste Requerimento, na qualidade de integrante da Câmara Municipal do Recife, apresentar à apreciação de Vossa Excelência o presente pedido de informação, para que seja encaminhado à Secretária da Secretaria de Cultura da Cidade do Recife, com o fim de esclarecer questões sobre a chamada pública da Lei Aldir Blanc no Recife.

Sala das Sessões da Câmara Municipal do Recife, 23 de outubro de 2020.

IVAN MORAES
VEREADOR

CONTRIBUIÇÃO DAS OUVIDORIAS FEDERAIS PARA A ACCOUNTABILITY PÚBLICA EM TEMPO DE PANDEMIA

Claudio Henrique Fontenelle Santos¹

Marco Antonio Carvalho Teixeira²

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a contribuição da atuação das Ouvidorias públicas federais para promover a *accountability* pública no Brasil, por meio da comparação entre as quantidades de manifestações enviadas pelos cidadãos nos anos 2019 e 2020 e pela análise dos relatórios emitidos nesse período pela Ouvidoria do Ministério da Cidadania. A metodologia utilizada foi a abordagem qualitativa, utilizando a análise documental, estatística descritiva e o acesso a dados públicos via internet. Inicialmente, foi acessado o Painel Resolveu, da Controladoria-Geral da União, gerenciado pela Ouvidoria-Geral da União, para levantar a quantidade de manifestações enviadas para os órgãos do Poder Executivo Federal. Após terem sido feitas as comparações entre os anos pesquisados, usando como variáveis os órgãos e os assuntos mais demandados, o Ministério da Cidadania foi selecionado para que os relatórios de Ouvidoria do citado ministério fossem analisados. Os resultados indicaram inicialmente a relevância das Ouvidorias públicas como mecanismos de promoção da *accountability* pública, apontaram o crescimento do número de manifestações destinadas a ministérios relacionados ao combate à pandemia da Covid-19 e revelaram a participação das Ouvidorias públicas no encaminhamento de recomendações que contribuíram para a tomada de decisão pela gestão pública.

Palavras-chave: Ouvidoria pública. *Accountability* pública. Participação Social. Covid-19.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p109-125

1 Mestre em Administração Pública – Universidade Federal da Bahia. Doutorando em Administração Pública. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal. (chfsantos@gmail.com)

2 Doutor em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV), São Paulo, Brasil. (marco.teixeira@fgv.br)

1 INTRODUÇÃO

No início do ano de 2020, surgiu na China uma doença provocada por um novo coronavírus, denominada Covid-19 de acordo com as normas da Organização Mundial de Saúde – (OMS) (CRODA e GARCIA, 2020). A Covid-19 rapidamente se disseminou no mundo, levando a OMS a elevar, em 11 de março de 2020, o estado de contaminação para pandemia, termo usado para descrever uma situação em que uma doença infecciosa ameaça muitas pessoas ao redor do mundo simultaneamente (MORENS, FOLKERS e FAUCI, 2009). No mesmo momento, a OMS alertou os países-membros a tomarem medidas preventivas de proteção contra a infecção que se alastrava rapidamente. No Brasil, a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, é a referência inicial sobre o enfrentamento da pandemia. Em 28 de maio de 2021, o número de mortos no mundo chegou a 3.527.135, sendo 456.753 (12,94%) no Brasil, país que tem 2,7% da população mundial.

Ouvidorias públicas apresentam diversas contribuições para a democracia, tais como: proteção dos direitos individuais; rapidez e eficiência na investigação e na resolução de queixas individuais; revisão justa e objetiva dos problemas dos cidadãos; e funcionamento como canal de comunicação entre os cidadãos e o governo (CAIDEN, 1983; SALGADO e ANTERO, 2003; REIF, 2004; MARQUES e TAUCHEN, 2014; COMPARATO, 2016). Rowat, em 1967, usou o termo *ombudsmania* para destacar a onda de criação de Ouvidorias nos Estados Unidos (TÁCITO, 1988). Esse crescimento vem acontecendo no Brasil desde o início do século XXI (BEZERRA, 2010). Somente no Poder Executivo Federal, o número de Ouvidorias saltou de 40 em 2002 para 285 em 2014 (MENEZES e CARDOSO, 2016), ou seja, um acréscimo de 712,5%. Em junho de 2021, eram 318 Ouvidorias no Poder Executivo Federal, conforme dados do Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

Diante do contexto da pandemia da Covid-19, diversas Ouvidorias públicas criaram, no ano de 2020, canais específicos para recebimento de manifestações relacionadas à Covid-19. A Ouvidoria-Geral da União (OGU), por exemplo, responsável pela gestão do Fala.Br, lançou um canal dedicado aos assuntos da Covid-19 e realizou o monitoramento e a análise estratégica das informações segmentadas por tipologias de manifestações e recorrência de assuntos por unidades demandadas, com vistas a contribuir com a tomada de decisão governamental (CALDEIRA, SABENÇA e BRAGA, 2020).

Neste artigo, busca-se analisar a contribuição da atuação das Ouvidorias públicas federais para a *accountability* pública no Brasil, por meio da investigação dos quantitativos das manifestações submetidas nos anos de 2019 e 2020, dos temas mais abordados nesse mesmo período e das recomendações levadas à gestão, fazendo uso dos relatórios de gestão e técnico-gerenciais emitidos pela Ouvidoria do Ministério da Cidadania referentes ao ano de 2020.

O artigo divide-se em três partes, sendo a primeira esta introdução, a segunda o desenvolvimento, subdividida em referencial teórico baseado em instâncias participativas, participação social, *accountability* pública, Ouvidoria-Geral da União, metodologia e resultados; a terceira e última traz as considerações finais.

Abstract

This paper aims to analyze the contribution of federal Ombudsman offices to promote public accountability in Brazil, by comparing the quantity of complaints submitted in 2019 and 2020, and by analyzing reports issued in that period by the Ombudsman office of the Ministry of Citizenship. Methodology used was qualitative approach, using document analysis and public data accessed through internet. Initially, the “Painel Resolveu” of the Office of the Comptroller General, managed by the Office of the General Ombudsman, was accessed to collect the number of complaints sent to the bodies of the Federal Executive Branch. After, comparisons were made between surveyed years, using as variables the most demanded bodies and matters. Ministry of Citizenship was selected so that Ombudsman office reports from the aforementioned ministry could be studied. The results initially indicated the relevance of the public Ombudsman offices as mechanisms for promoting public accountability, pointed the increase in number of complaints aimed at the ministries related to the fight against the Covid-19 pandemic and revealed the participation of the public Ombudsman office in forwarding recommendations that contributed to decision-making by public management.

Keywords: Public Ombudsman office. Public accountability. Social participation. Covid-19.

2 DESENVOLVIMENTO

Por suas características de mecanismos de participação popular, as Ouvidorias públicas decodificam os anseios populares, levando-os para dentro do Estado e permitindo que os cidadãos, por intermédio de suas demandas, sejam incorporados aos processos de decisão governamental (MARGUES e TAUCHEN, 2014). Para REIF (2004), instituições como o Ombudsman são consideradas mecanismos que contribuem para a boa governança. Já UGGLA (2004) entende que a forte relação entre Ombudsman e o tema de direitos humanos confere particular importância a esse órgão.

É importante tomar o conceito de Ouvidoria pública originário do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que define Ouvidoria pública como

[...] instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública. (BRASIL, 2014, p. 6)

Este conceito se assemelha às conceituações atribuídas ao instituto do Ombudsman pela literatura internacional, como é o caso da definição feita por REIF (2004), na qual o órgão deve ser, preferencialmente, criado no âmbito do Poder Legislativo, para supervisionar as atividades do Poder Executivo, buscando investigar situações advindas de manifestações dos cidadãos e aprimorar a *performance* da Administração Pública, como, por exemplo, a *accountability* pública. No Brasil, essa preferência sugerida por Reif não prosperou, considerando as Ouvidorias públicas criadas até o ano de 2021, pois a maioria delas foi criada pelo chefe do Poder Executivo, sendo o Ouvidor ou a Ouvidora de livre nomeação e exoneração.

2.1 INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ACCOUNTABILITY PÚBLICA

A partir de 1988, emergiram no Brasil diversas instâncias participativas (IP), fortalecendo a democracia e criando condições para a efetivação da cidadania e o aperfeiçoamento da Administração Pública (MENEZES, 2015). IP são instrumentos de participação popular que ajudam na vocalização das demandas da sociedade e, segundo AVRITZER (2008), são modos de incorporar os cidadãos no processo de deliberação de políticas públicas.

Tendo a Ouvidoria pública municipal da cidade de Curitiba como primeiro exemplo de Ouvidoria pública instalada no Brasil, em 1986, as Ouvidorias públicas se estabelecem como *locus* de participação dos cidadãos, assumindo papel relevante de viabilização do controle social, ao mediar as relações entre cidadãos e administração. Isso possibilita o aperfeiçoamento da gestão pública, com a participação dos cidadãos, ao criar canais diretos de comunicação entre o público e os burocratas tomadores de decisão, permitindo que haja diálogo, mesmo que assíncrono, entre as duas partes (CREIGHTON, 2005; MENEZES, 2017). Do ponto de vista dos cidadãos, esse contato amplia a possibilidade de influência nas decisões que afetam suas vidas (CREIGHTON, 2005).

SMULOVITZ e PERUZZOTTI (2000) conceituaram como *accountability* pública a participação da sociedade no processo de *accountability*, apresentando manifestações ao Estado, que, por sua vez, a partir da análise dessas manifestações, ativa o mecanismo de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), fazendo chegar aos tomadores de decisão os anseios dos cidadãos. *Accountability*, segundo BOVENS (2010), pode ser vista, de modo amplo, como uma virtude organizacional ou pessoal, e, de modo mais estrito, como um mecanismo, sendo, de fato, um instrumental para contribuição e alcance da governança.

2.2 A Ouvidoria-Geral da União (OGU)

A OGU integra a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU) e exerce as competências de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, ao receber, analisar e encaminhar as manifestações dos cidadãos referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2020b).

Em 2012, a OGU lançou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), com o objetivo de gerenciar as solicitações realizadas ao Poder Executivo Federal no âmbito da Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Em 2014, a OGU implantou o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) para permitir que essas Ouvidorias recebessem denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios (BRASIL, 2017).

Lançado em agosto de 2019, o Fala.BR resultou na integração entre o e-Ouv e o e-SIC. Segundo a OGU, essa integração veio para facilitar a vida dos cidadãos, ao reunir pedidos de acesso à informação e manifestações para Ouvidorias (BRASIL, 2020a), tendo, entre outras funcionalidades, a possibilidade de uma delas encaminhar para outra Ouvidoria uma manifestação que não lhe coubesse (BRASIL, 2021).

Ao tomar conhecimento da existência da pandemia da Covid-19, a OGU, de modo tempestivo, incluiu um canal exclusivo, dentro do Fala.BR, para receber manifestações relacionadas ao coronavírus.

2.3 Procedimentos Metodológicos

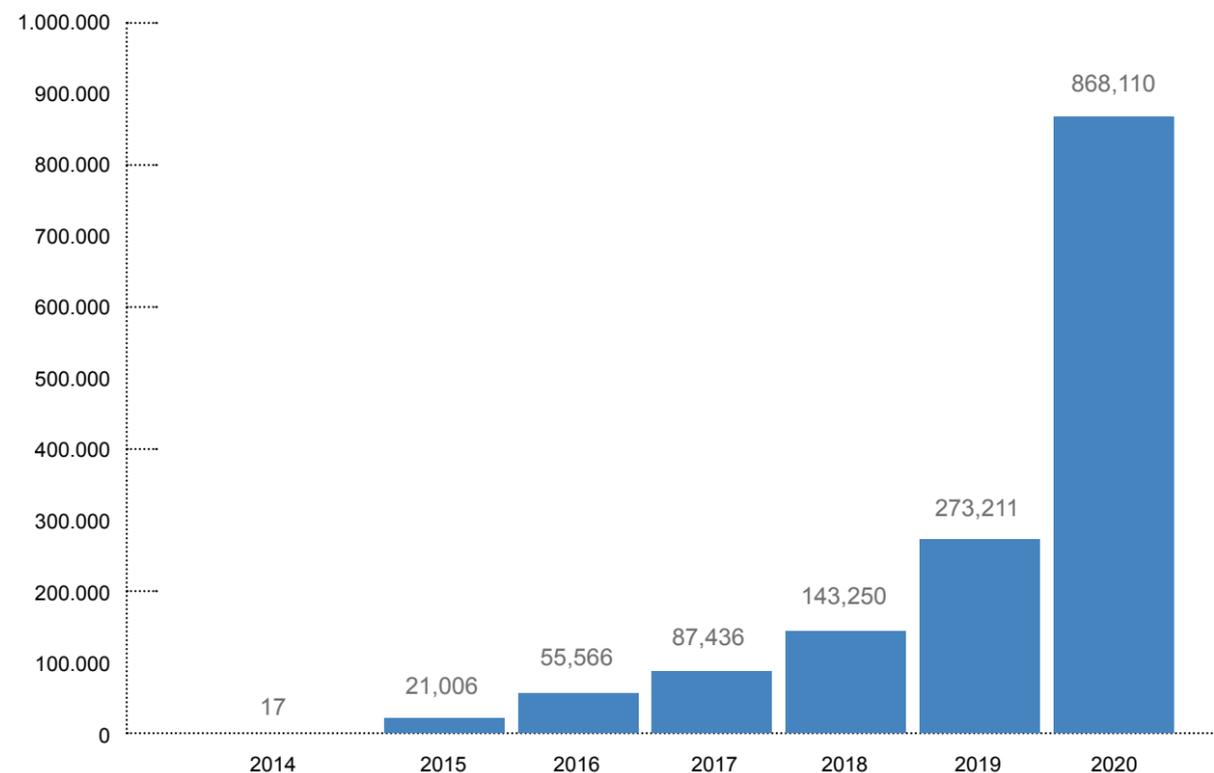
Este artigo, cujo objetivo principal é analisar a contribuição da atuação das Ouvidorias públicas federais para a *accountability* pública no Brasil, usou a abordagem qualitativa, utilizando a análise documental, estatística descritiva e o acesso a dados públicos via internet. Inicialmente, foi acessado o Painel Resolvido, da Controladoria-Geral da União, gerenciado pela OGU, para levantar os quantitativos de manifestações enviadas para os órgãos do Poder Executivo Federal nos anos de 2019 e 2020. Após feitas as comparações no período mencionado, usando como variáveis os órgãos mais demandados e os assuntos mais demandados, foi selecionado, por ter sido o órgão mais demandado de 2020, o Ministério da Cidadania, para serem analisados, para melhor compreensão de sua atuação, os relatórios emitidos pela Ouvidoria que buscaram fazer chegar aos gestores o conteúdo mais relevante das manifestações recebidas. Foram acessados os relatórios de gestão dos anos de 2019 e 2020, disponíveis na internet por transparência ativa, e foram feitos pedidos de acesso à informação para obtenção dos relatórios técnico-gerenciais emitidos no ano de 2020.

2.4 Resultados

2.4.1 Análise das manifestações recebidas em 2019 e em 2020

A OGU recebeu, no ano de 2020, 868.110 manifestações por via do sistema Fala.Br (<https://falabr.cgu.gov.br/>). Esse número representa 52,72% do total de manifestações recebidas desde o início de funcionamento do Fala.Br (1.646.624), em 9 de dezembro de 2014, conforme a Figura 1, a seguir.

Figura 1 – Evolução das manifestações para Ouvidorias federais no sistema Fala.Br



Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

No ano de 2020, os dez órgãos mais demandados foram os constantes da Tabela 1.

Tabela 1 – Órgãos mais demandados em 2020

Órgão	Manifestações	%
MCIDADANIA – Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esporte)	310.850	35,81
ME – Ministério da Economia	175.794	20,25
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	39.150	4,51
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil	29.533	3,40
DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência	13.481	1,55
DPF – Departamento de Polícia Federal	12.232	1,41
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia	12.161	1,40
MEC – Ministério da Educação	11.399	1,31
MS – Ministério da Saúde	10.772	1,24
MINFRA – Ministério da Infraestrutura	8.993	1,04

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

Observando a lista de órgãos mais demandados, vê-se que o Ministério da Cidadania, responsável pela gestão do auxílio emergencial fornecido à população por conta da pandemia da Covid-19, representa 35,81% das manifestações recebidas. O segundo órgão mais demandado, o Ministério da Economia, responsável por 20,25% das manifestações recebidas, também teve atuação preponderante no combate à pandemia.

O assunto da manifestação poderia ser escolhido pelo manifestante no momento do preenchimento do formulário, entretanto esse preenchimento não é obrigatório. Sendo assim, os dados a serem apresentados não representam a totalidade das manifestações. Os dez assuntos mais selecionados pelos manifestantes foram os constantes da Tabela 2, apresentada a seguir.

Tabela 2 – Assuntos mais demandados em 2020

Assunto	Manifestações	%
Auxílio*	144.527	19,25
Fraude em auxílio emergencial – coronavírus**	77.847	10,37
Outros em Administração	60.219	8,02
Coronavírus (Covid-19)**	49.053	6,54
Atendimento	29.551	3,94
Seguro	21.032	2,80
Abono salarial	18.836	2,51
Cadastro	16.451	2,19
Serviços e Sistemas	16.029	2,14
Transporte Aéreo	15.808	2,11

* Assunto possivelmente relacionado à pandemia da COVID-19. ** Assunto relacionado diretamente à pandemia da COVID-19.

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

Com relação aos assuntos mais demandados, dois estão diretamente relacionados à pandemia da Covid-19, são eles: “Fraude em auxílio emergencial – coronavírus” e “Coronavírus (Covid-19)”. Já o assunto “Auxílio” pode ser relacionado à pandemia, mas, como não é específico a ela, pode ter sido marcado em manifestações relacionadas a outros auxílios que diferem do auxílio emergencial. Esses três assuntos totalizaram 36,16% das manifestações recebidas.

2.4.2 Manifestações – comparação entre os anos de 2019 e 2020

Comparando o número de manifestações recebidas entre 2019 e 2020 pelas Ouvidorias do Poder Executivo Federal, observa-se o aumento de 317,7% (868.110 manifestações em 2020 e 273.211 manifestações em 2019). A Tabela 3 mostra os dez órgãos que mais receberam manifestações em 2019.

Tabela 3 – Órgãos mais demandados em 2019

Órgão	Manifestações	%
ME – Ministério da Economia	20.126	7,88
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia	13.244	5,19
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	10.971	4,30
DPF – Departamento de Polícia Federal	10.958	4,29
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	9.745	3,82
MEC – Ministério da Educação	8.813	3,45
MPS – Ministério da Previdência Social	8.378	3,28
CGU – Controladoria-Geral da União	6.559	2,57
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	5.946	2,33
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil	5.789	2,27

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

A Tabela 4, a seguir, reproduz os dados da Tabela 2 (órgãos mais demandados em 2020) e compara as quantidades de demandas de 2020 e 2019.

Tabela 4 – Órgãos mais demandados em 2020 e comparação entre as demandas de 2020 e 2019 dos órgãos mais demandados em 2020

Órgão	2020		2019	
	Manif.	%	Manif.	%
MCIDADANIA – Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esporte)	310.850	35,81	1.560	0,61
ME – Ministério da Economia	175.794	20,25	20.126	7,88
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	39.150	4,51	2.014	0,79
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil	29.533	3,40	5.789	2,27
DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência	13.481	1,55	1.086	0,43
DPF – Departamento de Polícia Federal	12.232	1,41	10.958	4,29
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia	12.161	1,40	13.244	5,19
MEC – Ministério da Educação	11.399	1,31	8.813	3,45
MS – Ministério da Saúde	10.772	1,24	3.088	1,21
MINFRA – Ministério da Infraestrutura	8.993	1,04	2.939	1,15

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

Pode-se, portanto, verificar o crescimento, absoluto e relativo, do número de manifestações destinadas aos seguintes ministérios: MCIDADANIA – de 1.560 a 310.850; ME – de 20.126 para 175.794; INSS – de 2.014 para 39.150; e DATAPREV – de 1.086 para 13.481. Os dois primeiros têm relação com o principal benefício concedido durante a pandemia da Covid-19, o auxílio emergencial, e os dois últimos relacionados historicamente a benefícios sociais. Também houve aumento significativo do número de manifestações dos órgãos INSS, ANAC e MINFRA, mas esses não foram considerados.

Com relação ao assunto da manifestação, os dez assuntos mais selecionados em 2019 pelos manifestantes foram os constantes da Tabela 5. Os cinco assuntos mais selecionados foram: “outros em administração”, “outros em educação”, “atendimento”, “outros em saúde”, e “MEI – Microempreendedor Individual”, totalizando 29,86% das manifestações.

Tabela 5 – Assuntos mais selecionados em 2019

Assunto	Manifestações	%
Outros em administração	22.714	9,71%
Outros em educação	12.960	5,54%
Atendimento	11.480	4,91%
Outros em saúde	11.448	4,89%
MEI – Microempreendedor Individual	11.267	4,81%
Educação Superior	8.214	3,51%
Assistência hospitalar e ambulatorial	7.142	3,05%
Avaliação da conformidade	4.671	2,00%
Agente público	4.325	1,85%
Acreditação de organismos e laboratórios	4.147	1,77%

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

No ano de 2020, foram inseridos como opção de escolha pelo manifestante os assuntos “Fraude em auxílio emergencial – coronavírus” e “Coronavírus (Covid-19)”, ou seja, esses assuntos não têm registro em 2019.

A Tabela 6, a seguir, apresenta os assuntos mais selecionados em 2020 e compara as quantidades e os respectivos percentuais nos anos de 2019 e 2020.

Tabela 6 – Comparação entre as escolhas em 2020 e 2019 dos assuntos mais selecionados em 2020

Assunto	2020		2019	
	Manif.	%	Manif.	%
Auxílio	144.527	19,25	1.826	0,78
Fraude em auxílio emergencial – coronavírus	77.847	10,37	-	-
Outros em administração*	60.219	8,02	22.714	9,71
Coronavírus (Covid-19)	49.053	6,54	-	-
Atendimento*	29.551	3,94	11.480	4,91
Seguro	21.032	2,80	213	0,09
Abono salarial	18.836	2,51	24	0,01
Cadastro	16.451	2,19	1.331	0,57
Serviços e sistemas	16.029	2,14	3.601	1,54
Transporte aéreo	15.808	2,11	4.055	1,73

* Únicos assuntos que constaram entre os dez mais mencionados em 2019.

Fonte: Painel Resolveu (BRASIL, 2021).

Observa-se inicialmente, pela comparação dos dez assuntos mais demandados em 2020, que somente dois constaram da lista dos dez mais demandados em 2019: “Outros em administração” e “Atendimento”, conforme dados das tabelas 5 e 6. Destaca-se o crescimento do assunto “Auxílio”, que passou a ser o mais demandado em 2020, enquanto nem constou entre “os dez mais” de 2019. Levando em consideração o “auxílio” como assunto relacionado à pandemia da Covid-19, somado aos dois assuntos diretamente associados à catástrofe, tem-se o total de 36,16% das manifestações referentes ao assunto.

2.4.3 Recomendações feitas pela Ouvidoria do Ministério da Cidadania

Considerando os órgãos mais demandados, selecionou-se o Ministério da Cidadania, que recebeu 310.850 manifestações (35,81%) no ano de 2020, para que fosse feita a análise referente ao encaminhamento dado às manifestações recebidas durante o referido ano. Preliminarmente, foi feita consulta na internet para a localização do relatório de gestão da Ouvidoria do órgão referente ao ano de 2020, que foi encontrado no endereço <https://v8s.short.gy/mcidadania> (BRASIL, 2020c). Pela leitura do relatório, foi identificado que a Ouvidoria-Geral do Ministério da Cidadania emite relatórios técnico-gerenciais com o objetivo de apresentar à gestão do órgão os questionamentos recebidos por meio das manifestações recebidas e de recomendar eventuais mudanças, em busca de melhoria dos serviços públicos ofertados. Conforme consta do Relatório de Gestão – Exercício 2020, foram emitidos os seguintes relatórios técnico-gerenciais:

- a) em 18/03/2020: trata sobre manifestações de Ouvidoria recepcionadas no contexto de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19 e suas eventuais consequências aos(as) beneficiários(as) de programas sociais;
- b) em 22/04/2020: versa sobre a análise técnica das reclamações relacionadas ao auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020;
- c) em 11/05/2020: discorre sobre as denúncias e comunicações de irregularidades recepcionadas, via plataforma Fala.BR, pela Ouvidoria-Geral;
- d) em 12/05/2020: aborda manifestações recepcionadas pela Ouvidoria-Geral, via plataforma Fala.BR, acerca de tema recorrente relacionado ao auxílio emergencial;
- e) em 25/05/2020: apresenta os temas de maior incidência vinculados à concessão do Auxílio Emergencial, a partir da análise dos dados coletados no sistema Fala.BR e dos relatórios Coronavírus/Fala.BR de 11/05/2020 e Coronavírus/Fala.BR de 18/05/2020, da Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão/OGU/CGU. (BRASIL, 2020c)

Foi feito pedido de acesso à informação, por via do sistema Fala.BR, solicitando cópia dos relatórios técnico-gerenciais emitidos nos anos de 2019 e 2020. Em resposta, foram enviados oito relatórios técnico-gerenciais, sendo cinco os relatórios supramencionados e três referentes a manifestações recebidas no ano de 2019 (os três últimos não foram considerados para análise no presente artigo).

2.4.4 Análise das recomendações feitas ao Ministério da Cidadania

Com relação às recomendações feitas nos relatórios técnico-gerenciais, destacam-se as seguintes:

- a) no tocante às manifestações recepcionadas no contexto da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19, a Ouvidoria do Ministério da Cidadania sugeriu, inicialmente, no relatório técnico-gerencial de 18/03/2020, que fosse avaliada a possibilidade de suspensão temporária dos prazos dos procedimentos de averiguação ou revisão cadastral e das demais ações que pudessem comprometer as famílias beneficiárias, e, caso isso já estivesse sendo feito, que a Ouvidoria fosse informada, para

ajustar os conteúdos de orientação a fim de melhor informar os cidadãos. Foi sugerido também que as informações fossem organizadas em FAQs (perguntas frequentes), RPs (respostas-padrão) e IT (instrução de trabalho);

b) com relação às manifestações relativas ao auxílio emergencial, o relatório técnico-gerencial de 22/04/2020 abordou, inicialmente, a necessidade de cientificar a alta gestão ministerial sobre os principais objetos de reclamação, ou seja, as principais dificuldades enfrentadas pelos cidadãos. A Ouvidoria ressaltou também os temas dos conteúdos das manifestações, que, em razão do lançamento das ferramentas digitais, em 07/04/2020, diversificaram bastante, prioritariamente partindo de cidadãos em busca de acesso aos benefícios financeiros a serem oferecidos pelo Governo Federal durante o período de isolamento. A maioria das manifestações (59,66%) tratou de questionamentos referentes a como realizar ou atualizar o cadastro e sobre atendimento do Centro de Referência de Assistência Social. Outro grande percentual tinha como tema o auxílio emergencial, como não recebimento, dificuldade para solicitar ou recebimento indevido (30,7%). Diante do grande número de aspectos mencionados recorrentemente nas manifestações, a Ouvidoria do Ministério da Cidadania apresentou uma lista das principais e recomendou, de modo amplo, que fosse aprimorada a coordenação entre todas as unidades técnicas do órgão envolvidas na gestão do auxílio, bem como com os órgãos externos – Caixa, DataPrev e Ministério da Economia, para a efetiva execução da ação emergencial;

c) ainda sobre manifestações relacionadas ao auxílio emergencial, o relatório de 11/05/2020 enfatizou aquelas recebidas como denúncia, apresentou alguns exemplos do teor dessas manifestações e os principais pontos levantados, que foram: suposta solicitação indevida ou suposto recebimento indevido do auxílio emergencial; e denunciante não conseguiu receber o auxílio por suposta fraude com seus dados no CadÚnico, ensejando recebimento indevido a outra pessoa. A recomendação dada foi que, ante a natureza emergencial do auxílio, a apuração de eventuais fraudes fosse rápida, podendo alcançar a suspensão do pagamento das demais parcelas do auxílio;

d) o relatório técnico-gerencial de 12/05/2020 tratou do auxílio emergencial, com foco nas manifestações enviadas por mulheres. A Ouvidoria sugeriu que as manifestações fossem respondidas no menor prazo possível, com respostas diretas e objetivas, usando respostas padronizadas e disponibilizadas pelas unidades técnicas do Ministério da Cidadania;

e) o relatório de 25/05/2020 apresentou os temas de maior incidência vinculados à concessão do auxílio emergencial, a partir da análise dos dados coletados no sistema Fala.BR e dos relatórios Coronavírus/Fala.BR de 11/05/2020 e Coronavírus/Fala.BR de 18/05/2020, emitidos pela Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão/OGU/CGU, da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2020c). Foram identificadas pela equipe da Ouvidoria do Ministério da Cidadania, nos informes, quatro sugestões relevantes que podiam contribuir para a melhoria dos serviços relacionados ao auxílio emergencial que ainda não haviam sido implementadas, são elas: 1) adoção de medidas para que o sistema em que é feita a solicitação do auxílio emergencial indique especificamente o erro e possibilite a correção da informação por parte do cidadão, nos casos em que for indicada a resposta “dados inconclusivos”; 2) criação de uma lista única referente às reclamações dos/as usuários/as, tanto da CAIXA como da Receita Federal, que apresente soluções para os problemas relatados; 3) atualização dos sistemas de solicitação do auxílio emergencial, de modo que sejam disponibilizadas outras opções para receber o código de acesso, como *e-mail* etc.; 4) criação de uma aba no aplicativo “CAIXA Tem” ou no “Auxílio Emergencial”, para que os erros de cadastro possam ser corrigidos, como, por exemplo, o cadastro de número de telefone móvel errado;

f) como contribuições apresentadas pela equipe de técnicos da Ouvidoria do Ministério da Cidadania, sugeriu-se melhor comunicação social pelos canais tradicionais de mídia ou pelas redes sociais, maior transparência e revisão de regras para inclusão ou exclusão de pessoas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Ouvidorias públicas federais do Brasil estão, a cada ano, crescendo em relevância para o governo e para a sociedade. Elas são mais que meros canais de comunicação entre os dois. O recebimento das manifestações enviadas pelos cidadãos, a análise dos seus conteúdos e o tempestivo encaminhamento para os gestores, com recomendações para saneamento dos problemas relatados, demonstram a relevância que esses órgãos possuem para a gestão pública.

A existência das Ouvidorias em época de pandemia foi essencial para que chegassem aos gestores, com tempestividade e clareza, as demandas dos cidadãos brasileiros.

O crescimento do número de manifestações recebidas pelas Ouvidorias federais destinadas aos órgãos do Poder Executivo Federal, quando comparado aos anos anteriores, conforme os dados obtidos no Painel Resolveu – ver Figura 1, demonstra que a sociedade precisa e tem feito uso dos mecanismos historicamente essenciais para que a participação social seja praticada.

O Ministério da Cidadania recebeu apenas 1.560 manifestações em 2019 e outras 310.850 em 2020. Um crescimento de 19.926%. O Ministério da Economia recebeu 20.126 em 2019 e 175.794 em 2020, tendo crescido 874%. Outro destaque na análise feita foi o crescimento de manifestações cujo assunto foi “auxílio”, que passou de 1.826 em 2019 para 144.527 em 2020, o que representa aumento de 7.915%.

Com a análise das recomendações feitas, tem-se que elas foram essenciais para que a gestão do Ministério da Cidadania tomasse conhecimento da realidade dos casos, nos mais variados temas, para que fosse possível tomar medidas resolutivas desses casos. Como exemplo, resgatamos relatório técnico-gerencial de 18/03/2020, onde foi sugerida a suspensão temporária dos prazos dos procedimentos de averiguação ou revisão cadastral e das demais ações que possam comprometer as famílias beneficiárias. O relatório técnico-gerencial de 22/04/2020, por sua vez, destacou o alto percentual (59,66%) de questionamentos referentes a como realizar ou atualizar o cadastro. Outro percentual relevante (30,70%) tinha como tema o auxílio emergencial, como não recebimento, dificuldade para solicitar ou recebimento indevido. No mês seguinte, o relatório de 25/05/2020 apresentou sugestões de aprimoramento, como a criação de uma lista única referente às reclamações dos usuários, tanto da CAIXA como da Receita Federal, que apresentasse soluções para os problemas relatados, e criação de uma aba no aplicativo “CAIXA Tem” ou no “Auxílio Emergencial”, para que os erros de cadastro pudessem ser corrigidos imediatamente.

Este artigo encontrou limitações causadas pela dificuldade de acesso ao texto das manifestações, pois a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados impõem essa restrição, embora os relatórios técnico-gerenciais tenham exemplos com supressão de dados pessoais, e pela dificuldade de acesso aos desdobramentos dados pela gestão superior do Ministério da Cidadania às sugestões feitas.

Por fim, como sugestão de estudos futuros, sugere-se que a análise seja estendida a outro ministério do Poder Executivo Federal, para que outras vertentes sejam visitadas. Além disso, também seria importante a análise de outras esferas federativas, como estados e municípios, pois a pandemia da Covid-19 atingiu a todos.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YmVrRgM-zN/>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- BEZERRA, H. M. S. Defensor do povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 46-73, jan./jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.36.207>. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/207/642>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, London, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2010.486119>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Fala.BR*. Brasília: CGU, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/Ouvidorias/pt-br/Ouvidorias/sistema-falabr>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Ouvidoria*. Brasília: CGU, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/Ouvidoria>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Painel Resolveu*. Brasília: CGU, 2021. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 98, p. 6-8, 26 maio 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2014&jornal=1&pagina=6>. Acesso em: 4 jun. 2021.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 8 jun. 2021.
- BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13982.htm. Acesso em: 8 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Relatório de gestão: Lei nº 13.460/2017: Exercício 2020. Brasília: Ouvidoria-Geral do Ministério da Cidadania, 2020c. Disponível em: <https://v8s.short.gy/mcidania>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Manual e-Ouv Federal*: sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. Brasília: e-Ouv Federal, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/Ouvidorias/pt-br/arquivos/manual_eouv-federal-diagramado-2018.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.
- CAIDEN, G. E. *International Handbook of Ombudsman*: evolution and present function. Westport, CT: Greenwood Press, 1983.
- CALDEIRA, D. M.; SABENÇA, S. Z.; BRAGA, M. V. A. Inovação em *accountability* no combate à Covid-19 no Brasil: uma análise empírica do Controle Interno. *Revista da CGU*, Brasília, v. 12, n. 22, p. 298-312, jul./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.325>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/325. Acesso em: 10 jun. 2021.
- COMPARATO, B. K. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, R. A.; CARDOSO, A. S. R. (Orgs.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. p. 43-53.
- CREIGHTON, J. L. *The public participation handbook*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2005.
- CRODA, J. H. R.; GARCIA, L. P. Resposta imediata da vigilância em saúde à epidemia da Covid-19. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 29, n. 1, e2020002, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000100021>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/zMMJJZ86vnrBdqpKtfsPL5w/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- MARQUES, P. M. F.; TAUCHEN, G. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 30, n. 3, p. 497-511, 2014. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol30n32014.57611>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/57611/34576>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- MENEZES, R. A. *A atuação das Ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017. (Texto para Discussão n. 2286) Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7715/1/td_2286.pdf. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MENEZES, R. A. *Ouvidorias públicas federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão n. 2088) Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/TDs/td_2088.pdf. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MENEZES, R. A.; CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021.
- MORENS, D. M.; FOLKERS, G. K.; FAUCI, A. S. What is a pandemic? *The Journal of Infectious Diseases*, Chicago, IL, v. 200, n. 7, p. 1018-1021, oct. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1086/644537>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jid/article/200/7/1018/903237>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88Qggqc-dVW6vXP8j/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- REIF, L. C. *The Ombudsman, good governance, and the international human rights system*. Boston, MA: Martinus Nijhoff Publishers, 2004. v. 79.
- SALGADO, V. A. B.; ANTERO, S. A. *Ouvidorias do poder executivo federal*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/Ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto3_Ouvidorias_executivo.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.
- SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 11, n. 4, p. 156-158, Oct. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2000.0087>. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/17084>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- TÁCITO, C. Ombudsman – o defensor do povo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 171, p. 15-26, 1988. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v171.1988.45696>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45696/44035>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- UGGLA, F. The Ombudsman in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, Chicago, v. 36, n. 3, p. 423-450, aug. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022216X04007746>. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3875987>. Acesso em: 15 jun. 2021.

A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

Vanessa Aparecida Belli¹

Resumo

O presente artigo tem por objetivo propor uma reflexão sobre a importância dos instrumentos democráticos de controle social dos atos praticados tanto pelo Estado e seus entes quanto pelas organizações no exercício da prestação de serviço, com transparência e com o devido acesso à informação. Para tanto, buscou-se trazer conceitos sobre o estado democrático de direito e controle social na perspectiva do exercício da cidadania, relacionando-os com as Ouvidorias. Esse conteúdo foi elaborado a partir de pesquisa bibliográfica em documentação, normativos, jurisprudências e materiais publicados sobre o tema. O método de estudo adotado foi o indutivo, possibilitando, por meio de pesquisas, trazer as bases teóricas que fundamentem a hipótese de as Ouvidorias poderem contribuir para o exercício da democracia no âmbito do controle social.

Palavras-chave: Cidadania. Controle social. Democracia. Participação. Ouvidoria.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p127-137

1 Bacharel em Direito e Secretariado Executivo Bilíngue pelo Centro Universitário Newton Paiva. Analista técnica no exercício da função de Ouvidora no Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais – SE-BRAE/MG. (vanessabelli@hotmail.com) (vanessa.belli@sebraemg.com.br).

Abstract

This article aims to propose a reflection on the importance of democratic instruments of social control of acts performed by the State and its entities and organizations in the exercise of the provision and service with transparency and due access to information. Therefore, we sought to bring concepts about the democratic state of law and social control from the perspective of exercising citizenship, relating them to the Ombudsman. This content was elaborated from bibliographic research in documentation, norms, jurisprudences and materials published until then on the subject. The study method adopted was the inductive one, making it possible through research to bring the theoretical bases that underlie the hypothesis whether the Ombudsman can contribute to the exercise of democracy within the scope of social control.

Keywords: Citizenship. Social control. Democracy. Participation. Ombudsman.

1 INTRODUÇÃO

O sociólogo brasileiro Eder Sader, analisando os movimentos sociais populares de São Paulo de 1970-80, destaca sua contribuição para o surgimento de um novo sujeito coletivo, mais exigente e participativo, que precisa ser visto, agir e interagir nos processos decisórios. Movimentos sociais aos quais se incumbiu a tarefa de fortalecer discursos, politizar novos temas e influenciar decisões rumo à consolidação da democracia antes e depois do processo constituinte.

Efetivamente, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988 está diretamente vinculada à participação popular. Criada sob forte influência social, emendas populares e políticas sociais latentes, no artigo 1º mostra a que veio, destacando que o Estado democrático de direito possui como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Entretanto a mera observância de dispositivos constitucionais não pressupõe a garantia da participação social, é necessário ter políticas públicas que viabilizem ao cidadão o acesso aos mecanismos que geram mudanças no campo prático. Incentivo que vem de pautas relevantes como a implementação do Código de Defesa do Consumidor, da dispersão da cultura dos Serviços de Atendimento ao Consumidor e Procons e de normativos infraconstitucionais que estabelecem condições de exercício da participação popular e controle social.

São os espaços participativos se consolidando cada vez mais como instrumentos de diálogo e construção, sendo oportunizados através de movimentos como conselhos, fóruns de debates, audiências e consultas públicas, Ouvidorias e outros. Ambientes que ocasionam lugar de fala, escuta ativa e negociações rumo à melhoria de gestão, pano de fundo que impulsionou a realização desta análise sobre o exercício do controle social que proporciona uma nova dimensão no relacionamento do cidadão com a governança, como reafirma MARTINS JÚNIOR (2010):

[...] participação é decisiva para as democracias contemporâneas, contribuindo para a governabilidade (eficiência), a contenção de abusos (ilegalidade), a atenção de todos os interesses (justiça), a tomada de decisões mais sábias e prudentes (legitimidade), o desenvolvimento da responsabilidade das pessoas (civismo) e tornar os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

O marco teórico desse estudo é a efetividade do exercício da democracia que, com o advento da CRFB/1988, possibilitou abranger direitos fundamentais e o livre exercício da democracia, por meio da representação e da participação popular que o legitima a atuar de forma colaborativa na fiscalização, cobrança e proposição de melhorias das atividades desenvolvidas. Acrescido à reflexão sobre os impactos da Ouvidoria no posicionamento estratégico e na melhoria da prestação de serviços em defesa dos interesses da organização e do cidadão.

2 DEMOCRACIA E CULTURA PARTICIPATIVA

Para iniciar efetivamente este discurso é importante revisitar a caracterização conceitual da palavra Democracia, que segundo Cláudio Fernandes trata-se de expressão originária da Grécia,

dos termos *demos* (povo) e *kratos* (autoridade), que indica a existência de uma organização política que conta com a participação direta do cidadão, tendo como princípio fundamental e norteador que o poder emana do povo e é exercido em seu nome, conceito de raízes políticas.

E a característica marcante está na “existência de um procedimento que permita a participação das pessoas, de maneira que cada um possa expor seus argumentos para discussão racional, que acabará por privilegiar o melhor entre os argumentos”, destaca HABERMAS (2010). Se concretizando pela prática de debates que estimulam as diferentes opiniões, tornando ativo o espaço da cidadania e o sentimento de pertencimento e coletividade.

O Estado democrático “funda-se no princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas”, na perspectiva de CALAÇA (2015). A participação popular é, por si só, um processo sustentado por princípios constitucionais e, de acordo com CALAÇA (2015), “o princípio da maioria, o princípio da igualdade e o princípio da liberdade”.

Meritório compreender que a democracia, insumo presente na teoria habermasiana, preceitua que “o poder político só pode desenvolver-se através de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais” (HABERMAS, 2010), e se dá por meio do diálogo para o aprimoramento da experiência democrática representativa e participativa, com pluralidade discursiva.

Na história brasileira foram promulgadas seis Constituições antes da CRFB/88, com durabilidades irregulares, umas breves e outras nem tanto. Para BREDÁ (2018), a “sétima Constituição Brasileira, hoje em vigor, foi promulgada em 5 de outubro de 1988, após 20 meses de intenso debate envolvendo representantes da sociedade civil, especialistas jurídicos e o Congresso Nacional”, e sua promulgação consolida o processo da redemocratização brasileira.

O caminho percorrido até a CRFB/88 foi longo e desafiador. O movimento de convocação da Assembleia Constituinte iniciou-se 20 anos antes. Na perspectiva do Ministro BARROSO (2018), o cenário de 1968 era de um País que:

[...] ainda se recuperava do trauma do fechamento do Congresso Nacional para outorga do Pacote de Abril, conjunto de reformas políticas que eliminavam quaisquer riscos de acesso da oposição a alguma fatia de poder. Os atos institucionais que davam poderes ditatoriais ao Presidente da República continuavam em vigor. O bipartidarismo artificial, a cassação de mandatos parlamentares e casuísmos eleitorais diversos falseavam a representação política.

É neste cenário que a “Constituição de 1988 representa o ponto culminante da trajetória, catalisando o esforço de inúmeras gerações de brasileiros contra o autoritarismo, a exclusão social e o patrimonialismo, estigmas da formação nacional” (BARROSO, 2018). A inclusão social contou com avanços significativos, com programas sociais como o Bolsa Família, que resgatou grande parcela da população da condição de pobreza extrema.

Apesar de a Constituição brasileira ser relativamente madura, apresenta suscetibilidades em relação às intempéries do ciclo de desenvolvimento econômico e social, norteadores dos processos de argumentação entre o Estado ou organizações e o cidadão. Como aponta BARROSO ao relatar pontos fracos evidenciados ao longo dos 30 anos de sua vigência, como a corrupção sistêmica

que vem sobrevivendo há várias gerações. A qual, por sua vez, fomenta a crescente demanda por mecanismos de controle e participação social para fiscalização das instituições do Estado. Como reforça LEITE (2018) ao destacar que

[...] as ideias de participação e controle social estão totalmente conectadas: por meio da participação social, os cidadãos podem intervir na tomada de decisões, orientando o poder público a adotar medidas que atendam aos interesses coletivos. Ao mesmo tempo, podem exercer o controle sobre a ação do Estado, fiscalizando de forma permanente a aplicação dos recursos públicos. E é nesse processo de democracia participativa aliada a controle social que se implementam as Ouvidorias Públicas [...]

Um convite para que o cidadão brasileiro seja cada vez mais protagonista e participativo nos rumos da sociedade, buscando “gerar oportunidades de aperfeiçoamento das instituições e agentes públicos, estimulando a prestação de serviços de qualidade, capazes de garantir direitos humanos” (LEITE, 2018).

3 OUVIDORIA BRASILEIRA

3.1 Breve Resgate Histórico

ESTANISLAU (2011), em seu breve relato sobre a evolução das Ouvidorias no país, destaca a existência da figura do Ouvidor no Brasil Colônia, atuando como juiz, ou promotor de justiça, em nome do rei. Já no Império, na Constituinte de 1823, por iniciativa do deputado José de Souza Mello, o Brasil experimentou a primeira tentativa (frustrada) de instituição em cada província de figura com atribuições semelhantes às de um Ouvidor, sob denominação de “juiz do povo”, que dava oportunidade à população de valer-se da Corte para apurar suas queixas, iniciativa que não se consolidou.

Em 1964, com a ditadura militar no Brasil, ESTANISLAU (2011) nos relembra uma época em que as instituições democráticas perderam voz, voltando a ressurgir na década de 1980.

Diferente do poder público, em 1985 a iniciativa privada, representada pela empresa Rhodia, nomeou o primeiro Ombudsman privado do país, com o *slogan* “Você fala e a Rhodia escuta”, um canal direto com os consumidores e propulsor do Código de Defesa do Consumidor – CDC, criado pela Lei n. 8.078/90. Entretanto, como aponta Fernanda Foggiano, Curitiba/PR “criou, no dia 24 de março de 1986, a primeira Ouvidoria pública do país”. A iniciativa espalhou-se pelo Brasil, com a devida tutela constitucional estabelecida no art. 37, parágrafo 3º da Carta Magna. Em 1992, foi criada a Ouvidoria-Geral da República, pela Lei n. 8.490/92, que contou com uma estrutura regimental básica.

Em 1995, com a expansão das Ouvidorias, surgia a ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman e o Instituto Brasileiro Pró-Cidadania, Organização Não Governamental – ONG constituída em 1995 e responsável por organizar capacitações em Ouvidorias. E a Emenda Constitucional 45/04 insere expressamente a criação da Ouvidoria de Justiça no texto constitucional.

Com a promulgação da Lei n. 10.294/99 de São Paulo, que dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado, ocorreu a instituição das Ouvidorias e comissões de ética

em órgãos e entidades que prestam serviços públicos, possibilitando assim o diálogo com a sociedade e valorizando tanto a responsabilidade social do ente quanto a contribuição do cidadão nos rumos da Administração Pública. A lei em pouco tempo passou a ser replicada em outros Estados engajados no aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos e depois se tornou base para a instituição do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, pela Lei n. 13.460, regulamentada pelo Decreto n. 9.492/18.

Importante constar que, em 2007, a Resolução BACEN n. 3477/07 (substituída posteriormente pelas resoluções 3849/10 e 4.433/2015) torna obrigatório o serviço de Ouvidoria nas instituições financeiras, não somente para fiscalizar o sistema bancário, mas também para propor melhoria no atendimento ao consumidor, e já prenunciava um gradativo movimento que buscava dar voz ao cidadão consumidor, não apenas na Administração Pública, mas também no setor privado.

Acerca das atribuições inerentes à implementação de Ouvidorias, o Código de Ética da ABO versa que a “função do Ouvidor/Ombudsman visa o aperfeiçoamento do Estado, da Empresa, a busca da eficiência e da austeridade administrativa”, tendo como princípios basilares, segundo BERTACHINI (2020), zelar pela privacidade e sigilo das informações. Um reflexo dos princípios fundamentais da Administração Pública.

Apesar de não existir documento de alcance nacional que institua tais princípios, podemos reconhecê-los em muitos normativos estaduais que tratam do tema. Tal qual a Lei n. 15.298, de 6 de agosto de 2004, que cria a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais que, em seu art. 3º, destaca que “atenderá aos princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, motivação, publicidade, moralidade, eficiência e demais princípios da Administração Pública”.

O Guia de Orientações Básicas para Implantação de Ouvidorias do SUS apresenta passos relevantes para implementação de uma Ouvidoria, como mobilização para sua criação, reflexão sobre seu propósito para legitimidade e autonomia de atuação, indicando que deve estar alinhada à cultura, princípios e valores do Estado ou Empresa. Mas foi somente a partir de abril de 2013 que a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, responsável por descrever ocupações, contemplou a função de Ouvidor, divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Essa institucionalização da função contribuiu para o fortalecimento das Ouvidorias brasileiras, mas pouco representa as competências técnicas e humanas necessárias ao exercício da função, como bem se observa no Código de Ética da ABO, que destaca que “os Ouvidores/Ombudsman devem defender os direitos inerentes à pessoa humana, balizando suas ações por princípios éticos, morais e constitucionais”.

Considerando que a Ouvidoria de uma organização deve ser subordinada à alta direção, sua instituição deve ocorrer por ato formal, com a devida designação e publicidade de tais atos e de seus Ouvidores nomeados, evidenciando poderes e atribuições. Já o espaço físico precisa ser estruturado para propiciar o exercício de atribuições com confidencialidade e independência, até porque poderá ser acionada por demandante interno da organização.

Quanto aos fluxos de trabalho, é importante possuir múltiplos canais de coleta e registro das ocorrências para que sejam asseguradas a gestão, a rastreabilidade e a resposta enviada, com monitoramento dos prazos previstos para sua resolução. Essas informações possibilitarão gerar

relatórios qualitativos e quantitativos para subsidiar a tomada de decisões mais assertivas e norteadas pela necessidade e expectativa de seus *stakeholders*.

3.2 Ouvidoria na Melhoria da Prestação de Serviços

O Guia de Ouvidorias Brasil, publicação conjunta da Abrarec – Associação Brasileira das Relações Empresa-Cliente, ABO (Associação Brasileira de Ouvidores) e revista *Consumidor Moderno*, apresenta uma reflexão que diz muito sobre o papel estratégico das Ouvidorias e a valorização do relacionamento com o cidadão como pano de fundo para subsidiar a melhoria na prestação de serviços e dos processos de trabalho, pois é “a representação da voz do cidadão e direciona ações de melhorias, fidelizando clientes e gerando resultados que antes eram obtidos em pequenas interações com os canais de atendimento e apoio da empresa”.

O Prêmio Nacional de Qualidade – PNQ, hoje reconhecido como Melhores em Gestão®, estabelece critérios a serem seguidos pelas organizações que perseguem nível de excelência, como “foco no cliente e no mercado”, “decisões baseadas em fatos”, “aprendizado organizacional”, “visão sistêmica” (GOETTENAUER, 2008).

É importante destacar que a Ouvidoria não é o canal primário de comunicação com o cidadão, o que leva à necessidade de diferenciá-la do Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, que foi regulamentado pelo Decreto n. 6.523, de 31 de julho de 2008, e que, segundo o Guia de Ouvidorias Brasil, é o “responsável por atender às demandas relativas a solicitações, dúvidas, críticas, reclamações e elogios, sendo um importante gerador de informações para a melhoria dos processos de trabalho”, atuando para atender demandas de caráter operacional, sem o compromisso de pesquisar a causa e propor melhorias ou mudança de processos para evitar que ocorram novamente.

SAC ou Ouvidoria, ambos com suas atribuições específicas, atuam nas esferas que lhes competem, oferecendo ao cidadão resolução às demandas, conforme suas atribuições e responsabilidades. Mas a Ouvidoria, à medida que dá tratamento às ocorrências, possui a oportunidade de verificar irregularidades que geram o aprimoramento de processos.

No exercício de suas atribuições, o Ouvidor materializa em indicadores quantitativos e qualitativos as dores dos usuários dos serviços, com base nas reclamações, sugestões, críticas ou elogios, indicadores esses que embasam a tomada de decisão.

3.3 Ouvidoria na Mediação de Conflitos e Redução de Litígios

As organizações públicas ou privadas devem buscar a convivência menos conflitante com seus usuários ou clientes, com o objetivo de minimizar os impactos e incertezas nas interações. A gestão inadequada dos conflitos pode comprometer o negócio, prejudicar o andamento do mercado e até provocar a judicialização da demanda e sobrecarregar o Judiciário.

O congestionamento do Judiciário, como bem aponta CARDOSO (2018), ocorre devido a disputas que aguardam anos por uma resolução, gerando “alta taxa de litigância judicial, espelhada no absurdo número de processos judiciais em andamento”. E, sem a pretensão de afirmar que

a implantação de Ouvidorias pode ser a solução definitiva do excesso de litígios judiciais, o autor reflete sobre os efeitos positivos que ela pode produzir.

É inquestionável que o resultado da atuação das Ouvidorias auxilia na melhoria dos fluxos de trabalho e na relação da organização com o cidadão, materializando sua genuína vontade de remediar controvérsias no nascedouro, sem a necessidade de judicialização de conflitos, reforçando a premissa de que um conflito nunca deve ser ignorado.

Como política pública de fomento dos métodos de “Resolução Apropriada de Disputas” (ou RADs), a mediação e a conciliação receberam *status* legislativo com a publicação da Resolução CNJ 125, de 29 de novembro de 2010, e da Lei de Mediação (Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015), que buscaram organizar em todo o território nacional as práticas autocompositivas de resolução de conflitos e interlocução com a sociedade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No fomento à construção deste artigo, a literatura consultada possibilitou observar a evolução da Ouvidoria no Brasil e como ela se posicionou, ao longo dessa trajetória, como um instrumento de aperfeiçoamento da gestão e de diálogo na solução de conflitos e na compreensão das necessidades e expectativas das partes interessadas.

De um lado, temos um cidadão que, ao defender seus interesses usando os canais de interação disponíveis, encontra no relacionamento com as Ouvidorias a possibilidade de fazer parte das estratégias de governança, e de outro, um canal que não se limita à resolução de conflitos, mas representa a voz do cliente dentro da organização, influenciando os rumos da empresa.

E, sem a pretensão de esgotar as análises do tema, compreende-se que a Ouvidoria tem se configurado como legítimo instrumento de relacionamento, quer seja na esfera pública ou na privada, facultando ao cidadão exercer não somente o direito de reivindicar a resolução de seus problemas, mas sobretudo de ter parcela participativa nesse modelo de gestão.

Desde o advento da CRFB/88, percebe-se como tendência o crescimento exponencial da participação social nos espaços públicos e privados, por meio de canais de escuta e relacionamento. Neste estudo, fica claro que as Ouvidorias são canais legítimos de representação de interesses e aliadas da participação popular na gestão pública ou privada, por intermédio das sugestões, reclamações, elogios ou denúncias dos usuários ou clientes. Ao longo dos anos, consolidou-se como instrumento de gestão primordial para a resolução de conflitos e a tomada de decisões.

REFERÊNCIAS

ABO. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)*, ano 1, n. 1, 2017/2018. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/revista>. Acesso em: 25 nov. 2020.

ABO. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)*, São Paulo, ano 2, n. 2, 2019. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/revista>. Acesso em: 25 nov. 2020.

ABO. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)*, São Paulo, ano 3, n. 3, 2020. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/revista>. Acesso em: 25 nov. 2020.

ABRAREC. *Manual de boas práticas Ouvidorias Brasil*. São Paulo, 2015. Disponível em: https://abrarec.com.br/wp-content/uploads/2015/07/Vs_pb.pdf. Acesso em: 25 out. 2020.

ABRAREC; ABO; REVISTA CONSUMIDOR MODERNO. *Guia de Ouvidorias Brasil*. São Paulo: Padrão Editora Ltda, 2011. Disponível em: https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/editais/2011-08-23-guia_de_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 25 out. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES / OMBUDSMAN - ABO NACIONAL. *Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman*. Fortaleza, 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/codigo-de-etica>. Acesso em: 25 out. 2020.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 3.477, 26 de julho de 2007. Dispõe sobre a instituição de componente organizacional de Ouvidoria pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2007/pdf/res_3477_v3_1.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 3.849, de 25 de março de 2010. Dispõe sobre a instituição de componente organizacional de Ouvidoria pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26/3/2010, Seção 1, p. 38/39. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3849_v1_O.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 4.433, de 23 de julho de 2015. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de componente organizacional de Ouvidoria pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27/7/2015, Seção 1, p. 30/31. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3849_v1_O.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

BARROSO, Luiz Roberto. *Trinta Anos da Constituição Federal: a República que ainda não foi*. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-06/barroso-30-anos-constituicao-republica-ainda-nao-foi>. Acesso em: 27 set. 2020.

BERTACHINI, Luciana. Princípios e dimensões de competências na atuação do Ouvidor. São Paulo, 2020. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/edicao3>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor* (1990). Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União: Ouvidoria-Geral da União. *Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo* (Coleção OGU, Cartilha 1). Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012a.

BRASIL. Decreto n. 6.523, de 31 de julho de 2008. Regulamenta a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8490.htm. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm. Acesso em 25 out. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8490.htm. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Lei n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 11 set 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. *Guia de orientações básicas para implantação de Ouvidorias do SUS*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://portal.arquivos.saude.gov.br/images/pdf/2014/abril/22/guia-para-implantacao-de-Ouvidorias-do-sus-2014.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição Federal* (1988). Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos de diversos artigos da Constituição Federal, e acrescenta outros.

BREDA, Zulmir Ivânio. Uma reflexão sobre os 30 anos da “Constituição Cidadã”. Brasília, DF, 5 de outubro de 2018. Disponível em: <https://cfc.org.br/destaque/uma-reflexao-sobre-os-30-anos-da-constituicao-cidada/>. Acesso em: 27 set. 2020.

CALAÇA, Lucas. O Estado Democrático de direito à luz da Constituição Federal. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://lucascalaca71.jusbrasil.com.br/artigos/189932692/o-estado-democratico-de-direito-a-luz-da-constituicao-federal>. Acesso em: 28 nov. 2020.

CARDOSO, César. *O Ombudsman bancário: uma solução extrajudicial de conflitos*. São Paulo: Almedina, 2018.

CBO – CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES. Ouvidor. Disponível em: <https://www.ocupacoes.com.br/cbo-mte/142340-Ouvidor>. Acesso em: 25 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

DURKHEIM, É. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 71-161. (Coleção Os Pensadores)

ESTANISLAU, Paul. Ouvidorias Públicas Municipais, História das Ouvidorias e os Artigos 31 e 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, 2011. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/artigos/Ouvidorias-publicas-municipais-historia-das-Ouvidorias-e-os-artigos-31-e-37-caput-da-constituicao-federal-de-1988/#topo>. Acesso em: 25 out. 2020.

FERNANDES, Cláudio. O que é democracia? *In: Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-democracia.htm>. Acesso em: 08 set. 2021.

FOGGIATO, Fernanda. Primeira Ouvidoria do Brasil foi criada em Curitiba há 29 anos, 2015. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/primeira-Ouvidoria-do-brasil-foi-criada-em-curitiba-ha-29-anos>. Acesso em: 11 set. 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE QUALIDADE. Prêmio Nacional de Qualidade – PNQ. Disponível em: <https://fnq.org.br/melhores-em-gestao/>. Acesso em: 25 out. 2020.

GOETTENAUER, Marcus Vinicius. Um Case de sucesso. Ouvidoria Saelpa & Celb, Paraíba: 2018. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/guestd16c1c/Ouvidoria-um-case-de-sucesso-resumo>. Acesso em: 25 nov. 2020.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia (entre facticidade e validade)*. 2. ed. v.1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010. Horizonte, MG, 07 de agosto de 2004. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=15298&ano=2004&tipo=LEI>. Acesso em: 25 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. Governança Corporativa. São Paulo. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 15 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO PRÓ-CIDADANIA. Cursos oferecidos. Pernambuco. Disponível em: http://prociudadania.org.br/web/?p=6159#.YU2v-n1v_IU. Acesso em: 11 set. 2021.

LEITE, Emanuelle. Ouvidoria como instrumento de uma democracia participativa. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69280/Ouvidoria-como-instrumento-de-uma-democracia-participativa>. Acesso em: 12 set. 2021

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MINAS GERAIS. Lei n. 15 298, de 06 de agosto de 2004. Cria a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. *Diário do Executivo*, Belo Horizonte.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÃO PAULO. Lei n. 10.294, de 20 de abril de 1999. Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1999/lei-10294-20.04.1999.html>.

ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS EM PROL DO *ENFORCEMENT* DOS DIREITOS DOS TITULARES NAS CORPORações

Milena Pappert¹

Hiran Gabriel Lopes da Cruz²

Resumo

Mídias sociais e empresas especializadas em plataformas de reclamações atraem os consumidores/clientes, sugerindo que existe defasagem no número de Ouvidorias existentes em companhias da iniciativa privada. Isso ocorre por falta de incentivo e de obrigatoriedade em determinadas organizações, diferentemente das instituições públicas e de alguns setores específicos. No entanto, com o advento da Lei 13.709/2018 – LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados, as organizações terão novos deveres e responsabilidades, sendo, uma delas, o cumprimento das demandas dos titulares de dados, que adquiriram novos direitos com a referida lei. A partir disso, o papel das Ouvidorias no setor privado ganha mais força, mostrando-se como setor indispensável, principalmente em empresas de maior porte, para atender a essas novas demandas. Pela LGPD, o colaborador designado como Encarregado exercerá, por determinação legal, várias funções dentro da organização. No entanto, suas tarefas poderão tornar-se mais difíceis de serem executadas se ele não receber o devido apoio de sua organização, principalmente ao responder solicitações de titulares em massa, considerando que a sociedade está tomando ciência desses novos direitos e está apresentando suas demandas. Contudo, por falta de resposta por parte das empresas ou ausência de uma política de relacionamento com o consumidor/cliente, titulares de dados optam por outros modos de exercer seus direitos: o processo judicial ou a denúncia nos órgãos competentes, acarretando, frequentemente, longas disputas e aumento significativo de gastos por parte das companhias. Neste artigo, demonstramos como a atuação das Ouvidorias em organizações da iniciativa privada podem contribuir na redução de sanções e contendas judiciais em matéria de cumprimento aos direitos dos titulares, tornando as empresas mais competitivas no mercado por conta da melhor reputação no quesito do atendimento com excelência a tais demandas, conferindo ao titular maior poder e melhor experiência ao exercer seus direitos.

Palavras-chave: Ouvidoria Privada. Lei Geral de Proteção de Dados. Direitos dos Titulares.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p139-147

1 Advogada, sócia-fundadora do escritório Alcassa & Pappert Advogados. (milena@alcassapappert.adv.br)

2 Assistente Jurídico do escritório Alcassa & Pappert Advogados. (hiran@alcassapappert.adv.br)

Abstract

It is known that there is a gap in the number of Ombudsmen in private companies. This is due to lack of incentive and also mandatory in the given sector, unlike the public one. However, with LGPD, organizations will have new duties and responsibilities, one of them being the fulfillment of the demands from data subjects, who acquired new rights with the aforementioned law. From this, the role of Ombudsmen in the private sector gains more strength, showing itself as an indispensable sector, especially in larger companies, to meet these new demands. We know that the Data Protection Officer will, by law, perform various functions within the organization. However, their tasks will become more difficult to be performed without support, especially when responding to requests from data subjects in a large scale, and increasingly, society is becoming aware of these new rights, and they are already carrying out their demands. However, due to the companies' lack of response, data subjects end up taking other paths to exercise their rights: the judicial process or denunciation in public agencies, leading to long disputes and loss of money by the companies. In this article, we demonstrate how the role of Ombudsmen in private sector organizations can contribute to reducing sanctions and legal disputes regarding compliance with the rights of data subjects, making companies more competitive in the market due to a better reputation in terms of providing excellent service to such demands, giving greater power to data subjects and better experience in exercising their rights.

Keywords: Ombudsmen. Private Sector. Data Protection. Data Subjects' Rights.

1 INTRODUÇÃO

É difícil termos Ouvidorias em empresas privadas criadas a partir de uma política de gestão do relacionamento com o consumidor/cliente, podendo ser uma das razões a falta de investimento e obrigatoriedade no setor. Nos dias atuais, conseguimos apenas visualizar Ouvidorias de empresas privadas quando são dos setores de telecomunicações, financeiro (Resolução BACEN 4860/20), saúde suplementar (RN/ANS 323), elétrico, mercado de valores imobiliários e sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e sociedades de capitalização, dentre outras, visto que suas respectivas agências reguladoras fazem essa exigência (ABO, 2018).

No entanto, com o advento da Lei Geral de Proteção de Dados, as empresas terão que se adequar a um novo modelo de negócio focado no respeito às novas disposições trazidas pela referida lei, e Ouvidorias privadas podem ajudar, e muito, a cumprir esse papel. Isso porque, dentre as atribuições das Ouvidorias, já havia atuação nesse sentido, como o atendimento à Lei 12.257/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI nas Ouvidorias públicas.

O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/1990, foi importante marco legal e, dentre alguns aspectos, é possível afirmar que funciona como reforço na atuação das Ouvidorias, visto que a legislação mudou totalmente o modo como as empresas se comunicavam com seus consumidores. Com a Lei 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados, isso não será diferente, visto que as empresas terão que se comunicar enxergando os clientes não apenas como consumidores, mas também como titulares de dados pessoais.

Ouvidorias fornecem uma melhor gestão dos negócios e maior transparência no momento da comunicação com os titulares, e a resposta, no prazo, será essencial para evitar sanções e processos judiciais em matéria de proteção de dados. Pode-se indicar como exemplo as normas regulatórias de Ouvidorias que prestam serviços mediante concessão, como já mencionado (HANZEL, 2019).

Neste artigo, procuraremos demonstrar como a atuação das Ouvidorias privadas podem impulsionar a execução do disposto na Lei Geral de Proteção de Dados, no tocante à maior eficiência no momento de atender às solicitações de titulares de dados, evitando sanções e litígios.

1.1 Atuação das Ouvidorias em Matéria de Proteção de Dados Pessoais

A atuação das Ouvidorias contempla instâncias de participação e de controle social, potencializando o exercício da cidadania por meio do registro de reclamações, elogios, denúncias, solicitações e sugestões. Não são, no entanto, consideradas como canal prioritário, sendo acionadas quando as possibilidades de atendimento ou de solução pelas áreas competentes se esgotam, ou quando surgem demandas mais complexas. Elas atuam para auxiliar o usuário no momento da resolução dos seus problemas juntamente com a administração da organização.

Os princípios que regem a atuação da Ouvidoria caminham de mãos dadas com os preceitos dispostos na Lei Geral de Proteção de Dados. Isso porque tais órgãos já vêm atuando para o atendimento de outras leis que envolvem o fornecimento de informações, como a própria Lei 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor, e a Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (ALCASSA, 2020).

O Código de Defesa do Consumidor (GUIA DE OUVIDORIAS BRASIL, 2011) forneceu o amparo necessário para a atuação das Ouvidorias, tanto públicas quanto privadas, sendo de extrema necessidade que profissionais da área saibam os direitos dos consumidores, permitindo mais destreza no momento da mediação de solicitações. Pautados na legislação consumerista, os Ouvidores deverão atender e informar as pessoas quanto às garantias sobre a origem de um produto ou serviço, proporcionar maior segurança e transparência para os usuários/consumidores e manter a harmonia dentro das relações de consumo. Atualmente, a legislação consumerista guarda conexão relevante com a Lei Geral de Proteção de Dados, visto que a economia da informação (ou o resultado financeiro a partir da informação) exige maior personalização da produção, comercialização e publicidade. Dados pessoais obtidos por meio de tecnologias da informação se tornaram recursos valiosos e essenciais, tanto para fidelizar o consumidor, quanto para reduzir riscos empresariais (DONEDA, 2010).

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) sofreu grande influência do Regulamento Geral de Proteção de Dados Europeu – RGPD – EU 679/16 (GDPR – General Data Protection Regulation), portanto, resguardadas as suas peculiaridades, é bastante comum encontrar similaridades entre a lei brasileira e a legislação europeia.

Nesse contexto, a lei brasileira confere aos titulares maior controle sobre seus próprios dados, além de ter enfoque apenas sobre os dados de pessoas naturais, não abrangendo assim dados de pessoas jurídicas ou outros tipos de informação.

De acordo com o inciso I do artigo 5, da LGPD, dado pessoal é definido como uma “informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”, assim informações como nome, CPF, RG, endereço, estado civil, profissão, número de telefone, registros de ligações, entre outras, se encaixam dentro do que a legislação estabelece como dado pessoal.

Diante disso, há uma série de exigências feita pela lei, princípios estabelecidos referentes à matéria que devem ser seguidos, direitos garantidos aos titulares, sanções administrativas que podem ser aplicadas em caso de descumprimento da lei, entre outras mudanças, devendo ser adotadas por todas as organizações, sejam públicas ou privadas, que realizam tratamento de dados pessoais.

Com a LGPD em pauta, empresas privadas foram levadas por um fator externo a realizar mudanças em seu modo de trabalho ao entrar em conformidade com a nova lei, sendo necessário que, para não ocorrer a aplicação de multas e demais sanções, haja o respeito integral às novas disposições legais, sejam elas princípios, bases legais, formas de tratamento, ou o respeito ao direito dos titulares.

Organizações terão, portanto, que vislumbrar o cliente não apenas como consumidor, mas também como o cidadão titular de dados, tendo como apoio a atuação das Ouvidorias privadas para auxiliar nesse atendimento de novas solicitações. Desse modo, assim como em Ouvidorias públicas é garantido o exercício da cidadania, nas Ouvidorias privadas será possível garantir o exercício de direitos não mais apenas na condição de consumidor, mas também como titular de dados pessoais, evitando possíveis sanções e litígios (LGPD, artigo 18).

Com o advento dessa lei, as Ouvidorias privadas poderão fortalecer ainda mais sua atuação, uma vez que na iniciativa privada há uma preocupação maior em relação à conformidade com a LGPD do que dentro do poder público (ROSSO, 2019) e algumas organizações privadas se empenham em adotar medidas de segurança, cada vez mais eficazes, a fim de se resguardar contra

vazamentos de informações e outros problemas. Isso porque, conforme mostra um estudo da CISCO (CISCO Cybersecurity series 2020 – Privacidade de Dados), os investimentos em privacidade e proteção de dados trazem mais lucros a longo prazo, e esse fato ocorre também quando há investimento em Ouvidorias, o que conseqüentemente traz melhoras para os serviços e contribui para a competitividade da organização.

Além das mudanças mencionadas, uma que terá bastante relação com as Ouvidorias são os direitos dos titulares, porque vão requerer preparo e habilidades que são inerentes aos Ouvidores, que podem utilizar o próprio *know-how* em solucionar problemas aliado a uma boa especialização em Proteção de Dados.

1.2 Direitos dos Titulares

Conforme mencionado anteriormente, as Ouvidorias privadas possuem um potencial enorme de contribuição para o melhoramento das instituições naquilo que envolve matéria de proteção de dados.

Por isso fica evidente a necessidade de explorar esse ramo pelos Ouvidores, e também é importante que as organizações atentem ao fato de que é totalmente possível e viável a conciliação das Ouvidorias com as áreas internas responsáveis por cuidar da proteção de dados.

O maior ponto de intersecção em que o trabalho das Ouvidorias se relaciona com a Lei Geral de Proteção de Dados está no que se refere aos direitos dos titulares.

Esses novos direitos introduzidos pela LGPD (Lei 13.709/2018) estão concentrados em seu artigo 18 e concedem aos titulares de dados o poder de demandar, do controlador que trata os seus dados pessoais, diversas ações para que seu direito seja atendido. No inciso I do mesmo artigo (Lei 13.709/2018), está o primeiro da série de direitos – de confirmação da existência de tratamento, que funciona da seguinte maneira: ao pressupor que determinada organização está tratando dados pessoais de sua titularidade, a pessoa terá o direito de requerer junto ao controlador que esse confirme se está ou não realizando o tratamento de dados pessoais dos quais é titular.

Em seguida, no inciso II, a LGPD traz o direito de acesso aos dados, que pode ser exercido logo após a confirmação da existência de tratamento, quando o titular estiver diante de dúvida. Na hipótese de certeza da existência de tratamento, o titular poderá ter acesso aos dados que lhe pertencem, o que garante maior transparência e controle sobre eles.

O inciso III do mesmo artigo garante aos titulares o direito à correção dos dados incompletos, bem como dos dados inexatos ou desatualizados.

Outro direito elencado pela legislação é o previsto no inciso IV do artigo mencionado, que é de anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a lei.

Além desse, um outro direito que suscita muitos debates quanto à forma de como funcionará na prática é a portabilidade dos dados, por conta do inciso V, a outro fornecedor de serviço ou produto, tanto que a lei menciona que haverá regulamentação para cuidar do tema.

A lei traz também, no inciso VI do artigo referido, o direito à eliminação dos dados pessoais tratados com o consentimento do titular, mas respeitando algumas exceções como os dados tratados com as seguintes finalidades:

- cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
- estudo por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;
- transferência a terceiro, desde que respeitados os requisitos de tratamento de dados dispostos na lei; ou
- uso exclusivo do controlador, vedado seu acesso por terceiro, e desde que anonimizados os dados.

O próximo direito trata de dar ciência ao titular sobre fluxo dos dados, entendendo ser responsabilidade do controlador informar com quais entidades públicas e privadas ele realizou o uso compartilhado de dados, conforme o inciso VII do artigo 18.

Segundo o inciso VIII, o titular tem o direito de saber que poderá não fornecer o consentimento, além de ser informado das consequências negativas decorrentes dessa escolha.

O último direito, estabelecido no inciso IX do artigo 18, é a revogação do consentimento fornecido ao controlador, isso tudo de forma facilitada, gratuita e podendo ser feita a qualquer momento.

Para que esses direitos sejam viabilizados, as organizações terão de instituir um sistema interno para recepcionar as requisições, bem como garantir que sejam integralmente atendidas. Para tanto, será necessário um investimento em ferramentas que auxiliem os responsáveis por atender a essas demandas, podendo aproveitar as habilidades dos profissionais de Ouvidorias.

1.3 Ouvidorias Privadas e seu *Enforcement* no Tocante ao Cumprimento dos Direitos dos Titulares

Atualmente, as instituições privadas que implementam Ouvidorias internamente, na busca de certificações de qualidade de atendimento alinhada com a satisfação dos clientes enxergam maior competitividade no mercado. O setor se torna um canal direto do cliente com a alta direção, que deve apoiar e fornecer suporte. A autonomia e a independência hierárquica preconizadas à atuação das Ouvidoras permitem o empoderamento do Ouvidor, que se alinha perfeitamente com algumas características da nova figura introduzida pela LGPD: o Encarregado da Proteção de Dados Pessoais. Não é à toa que muitos Ouvidores estão sendo indicados para exercer tal função dentro das organizações.

Assim como o consumidor ficou cada vez mais ciente dos poderes e direitos que possui graças à legislação consumerista, com a Lei Geral de Proteção de Dados não é diferente. Cada vez mais, na qualidade de titulares de dados, as pessoas estão exigindo seus direitos. Isso se traduz com a plataforma Reclame Aqui, onde, somente no mês de janeiro de 2021, foram detectadas cerca de 340 queixas de titulares de dados tratando sobre LGPD (LGPD NEWS, 2021). E o número aumenta gradativamente: em março de 2021, foram registradas 574 reclamações (PRIVACY TECH, 2021) contendo o termo “LGPD” na plataforma. Isso já demonstra que, cada vez mais, a Lei Geral de Proteção de Dados está chegando ao conhecimento do público brasileiro. De acordo com a reportagem do LGPD News, o que mais foi objeto de reclamações no tocante à Proteção de Dados Pessoais contemplou: a dificuldade e a burocracia no momento da exclusão dos dados pessoais; contatos

indevidos (como o recebimento de *e-mail marketing* e contato telefônico); vazamentos de dados e compartilhamento indevido com terceiros; falha na relação de transparência com os consumidores, como problemas relativos às políticas de privacidade confusas ou inexistentes.

Na Europa, tudo isso começou a se tornar causa para penalização e, visto que nossa Autoridade Nacional de Proteção de Dados se pauta muito no modelo europeu, a tendência é que ocorra a mesma coisa aqui no Brasil (ANPD, 2021).

Violação	Soma de multas
Base legal insuficiente para processamento de dados	€ 166,710,743 (249 multas)
Medidas técnicas e organizacionais insuficientes para garantir a segurança das informações	€ 66,547,219 (147 multas)
Não conformidade com princípios gerais para processamento de dados	€ 25,184,664 (122 multas)
Cumprimento insuficiente dos direitos dos titulares	€ 16,131,025 (66 multas)
Cumprimento insuficiente das obrigações de informação	€ 8,665,195 (39 multas)
Cumprimento insuficiente de obrigações em caso de vazamento de dados	€ 1,245,791 (18 multas)
Cooperação insuficiente com a autoridade fiscalizadora	€ 186,729 (27 multas)
Falta de nomeação do DPO	€ 186,000 (5 multas)
Termo de processamento de dados insuficiente	€ 89,380 (3 multas)
Demais razões	€ 500 (1 multa)

Como podemos ver na tabela acima, traduzida livremente (grifo nosso), do GDPR Enforcement Tracker (2021), o cumprimento insuficiente dos direitos dos titulares figura como uma das causas que mais acarretam sanções no território da União Europeia, resultando em um total de mais de 16 milhões de euros em multas aplicadas, seguido do cumprimento insuficiente de obrigações de informação, resultando em mais de 8 milhões de euros em multas aplicadas.

Para organizações privadas, os números são preocupantes, sendo cada vez mais necessário e imperioso que se façam cumprir as disposições estabelecidas na LGPD, preferencialmente com o apoio e suporte das Ouvidorias. Verificando os números resultantes das multas, o investimento em

implantação de Ouvidorias em empresas para satisfazer demandas desse tipo seria bem menor do que o que seria despendido para satisfazer custos com sanções e defesas em processos judiciais.

Principalmente em empresas maiores, um Encarregado da Proteção de Dados Pessoais passaria por algumas dificuldades em atender a todas as demandas dos titulares e, ainda, conseguir exercer suas demais funções previstas em lei. Com o apoio do setor de Ouvidorias, tais demandas poderiam ser respondidas juntamente com a coordenação do Encarregado da empresa, utilizando-se de todo o respaldo e do *know-how* adquiridos por esses profissionais. Além disso, juntamente com o Encarregado ou com um Comitê especializado em Proteção de Dados Pessoais, as Ouvidorias poderão manter contato com a alta gestão, fornecendo *insights* valiosos em matéria de gestão de cumprimento dos direitos dos titulares e fornecimento de informações.

Indo mais além, Ouvidorias especializadas e devidamente treinadas e certificadas em proteção de dados pessoais poderão ser um novo nicho de mercado, principalmente no tocante às empresas de médio a grande porte, focadas em apoiar o Encarregado da Proteção dos Dados e em fornecer informações à alta gestão juntamente com o Comitê de Privacidade e Proteção de Dados, impulsionando o atendimento com excelência às demandas dos titulares, priorizando a autocomposição e a resolução de contendas, evitando perda monetária com sanções e com gastos direcionados a defesas em processos judiciais.

2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ouvidorias em organizações privadas podem ser uma ótima forma de concretizar alguns aspectos no tocante à proteção de dados. Além de produzir insumos para a alta gestão em matéria de satisfação ao cumprimento dos direitos dos titulares, podem também apoiar a resolução de problemas complexos, principalmente em empresas de maior porte, fornecendo maior suporte ao DPO. Sua atuação pode desencadear maiores taxas de resposta aos titulares dos dados, proporcionando maior vantagem competitiva em relação às outras empresas nessa seara.

Com isso, essas organizações precisam reestruturar – e, em alguns casos, até mesmo repensar – seu modelo de negócio, o que pode ser feito de várias formas, seja adotando boas práticas relacionadas à Proteção de Dados, investindo em ferramentas e tecnologias que reforçam a segurança das informações, instituindo ou adaptando o modelo de governança da corporação, isso tudo sempre contando com uma equipe multidisciplinar com profissionais de variadas áreas que possam contribuir com o aprimoramento da instituição ante as exigências da LGPD.

No contexto das Ouvidorias privadas, elas podem ser consideradas verdadeiras grandes aliadas no tocante à adequação das organizações à Lei Geral de Proteção de Dados, assim como podem contribuir, e muito, para o amadurecimento de uma cultura interna de observância à Proteção de Dados, além de promover o desenvolvimento da instituição nessa matéria.

Se, com o advento do Código de Defesa do Consumidor, foi reforçado o importante papel das Ouvidorias dentro das organizações, visto que ambos têm como figura central os consumidores, com a LGPD a tendência é que aconteça o mesmo, dado que agora temos a figura do titular de dados, que necessitará de uma atenção maior de forma especializada.

Com isso, surge um novo nicho de mercado para Ouvidores e Ouvidorias como setor interno de empresas privadas, com profissionais especializados e capacitados para atendimento de demandas de titulares e fornecimento de informações no tocante à Proteção de Dados Pessoais, fornecendo apoio ao Encarregado da empresa e impulsionando a gestão em matéria de respostas e cumprimento com os direitos dos titulares introduzidos pela LGPD, mantendo completo contato e suporte provenientes da alta gestão. As habilidades e experiências de profissionais como Ouvidores não apenas poderão auxiliar na diminuição da aplicação de sanções pelo descumprimento dos direitos dos titulares, mas eles também poderão se valer de seu *know-how* no tocante à resolução de conflitos, evitando a judicialização de demandas, reduzindo custos e aumentando a reputação das organizações no quesito de cumprimento à legislação e, ainda, a título de fornecer uma melhor experiência ao responder demandas dos titulares de dados pessoais.

REFERÊNCIAS

ALCASSA, Flávia dos Santos. *A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) nas Ouvidorias Públicas e Privadas*. Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 24 ago. 2020. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo/323>.

ANPD: Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado, 28 maio 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/2021-05-27-guia-agentes-de-tratamento_final.pdf.

BRASIL. Escola Nacional de Defesa do Consumidor. *A proteção de dados pessoais nas relações de consumo: para além da informação creditícia* / Escola Nacional de Defesa do Consumidor; elaboração Danilo Doneda. Brasília, SDE/DPDC, 2010. Disponível em: https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/vol_2_protecao_de_dados_pessoais.pdf. Acesso em: 01 jun. 2021.

CISCO. Da privacidade ao lucro: como obter retornos positivos sobre investimento em privacidade. Estudo comparativo de privacidade de dados, 2020. Disponível em: https://www.cisco.com/c/dam/global/pt_br/solutions/pdfs/2020-data-privacy-report-ptbr.pdf. Acesso em: 01 jun. 2021.

FORNAZARO, Maria Inês. *Empresas Privadas Deveriam Investir em Ouvidorias*. Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 16 mar. 2021. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo/118>. Acesso em: 25 jun. 2021.

GUIA DE OUVIDORIAS DO BRASIL. São Paulo: Padrão Editorial, 2011.

HAZIN, Cristiane. Ouvidoria: A Importância Da Qualidade Percebida Como Diferencial Estratégico. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, n. 2, São Paulo, 2019. Disponível em: http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf. Acesso em: 01 jun. 2021.

LGPD é citada mais de 2,7 mil vezes em reclamações no portal Reclame AQUI. *NLGD News*, São Paulo, 20 de jan. de 2021. Disponível em: <https://lcpdnews.com/2021/01/lcpd-e-citada-27-mil-vezes-em-reclamacoes-no-portal-reclameaqui/>. Acesso em: 01 jun. 2021.

MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice. *LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais comentada* [livro eletrônico], 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

RECLAME Aqui vira local de queixas sobre proteção de dados. *Privacy Tech*, Brasil, 01 jun. 2021. Disponível em: <https://www.privacytech.com.br/noticias/reclame-aqui-vira-local-de-queixas-sobre-protecao-de-dados,393012.jhtml>. Acesso em: 01 jun. 2021.

ROSSO, Angela Maria. LGPD e setor público: aspectos gerais e desafios. Migalhas. 18 abr. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/300585/lcpd-e-setor-publico--aspectos-gerais-e-desafios>.

STATISTICS. Fines by type of violation. GDPR Enforcement Tracker. Europa, 01 de jun. de 2021. Disponível em: <https://www.enforcementtracker.com/?insights>. Acesso em: 01 jun. 2021.

O TELETRABALHO, O ASSÉDIO NO ATUAL CENÁRIO DE PANDEMIA E A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE TRABALHISTA NAS ORGANIZAÇÕES

Flávia Alcassa¹

Resumo

Com a pandemia da Covid-19, o teletrabalho na modalidade *home office* chegou mais cedo para milhares de colaboradores e sem nenhum aviso prévio e planejamento. Com os riscos de contágio, a decretação das limitações da fase de emergência tornou inviável a locomoção dos colaboradores para seus postos de trabalho. Por isso, o trabalho *home office* se tornou a regra, e não mais exceção. O objetivo do artigo é abordar os impactos do teletrabalho e o aumento das denúncias de assédio moral e sexual, bem como a importância do *compliance* trabalhista nas organizações.

Palavras-chave: Teletrabalho. *Home Office*. Denúncias. Assédio. *Compliance* trabalhista.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p149-155

¹ Advogada. Sócia-fundadora do escritório Alcassa & Pappert Advogados. Especializada em Direito Digital Corporativo. Membro do Comitê Jurídico da ANPPD® Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados. Palestrante e colunista. Diretora Jurídica e de Compliance da GSA Data Protection.

1 INTRODUÇÃO DO TELETRABALHO

O Teletrabalho surgiu com o uso das Tecnologias da Informação, envolvendo mudanças na economia e nas relações laborais, através da informatização, robotização e do aumento da tecnologia.

De origem etimológica grega, “tele” significa a distância, ou seja, é modalidade especial de trabalho prestado à distância. Por conseguinte, teletrabalhador é o empregado que exerce o labor fora do âmbito da empresa empregadora. Essa inovação tecnológica começou a ser utilizada nos países estrangeiros, como Estados Unidos (*networking*), França (*télétravail*), Espanha (*teletrabajo*) e Itália (*telelavoro*).

No Brasil, em virtude dos litígios nos meios telemáticos, a primeira previsão na CLT foi no advento da Lei nº 12.551/2011, que alterou o art. 6º da CLT para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos. Anos depois, ganhou maior espaço por força da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 2017) com artigos previstos no capítulo II-A- Do Teletrabalho (75-A a 75-E), com regulamentação da prestação de serviços pelo empregado em regime de teletrabalho disposto na CLT.

Com a pandemia da Covid-19, o teletrabalho na modalidade *home office* chegou mais cedo para milhares de colaboradores, sem nenhum aviso prévio e planejamento. Com os riscos de contágio, a decretação das limitações da fase de emergência tornou inviável a locomoção dos colaboradores para seus postos de trabalho. Por isso, o trabalho *home office* se tornou a regra, não mais exceção.

1.1 Dos Impactos do *Home Office* e o Aumento das Denúncias de Assédio Moral e Sexual

Em pesquisa realizada pela FIA Employee Experience (FEEx), 90% das empresas aderiram a alguma modalidade de *home office* – os dados foram colhidos no segundo semestre de 2020, a partir de questionários respondidos por 213 empresas em todo o território nacional.

Com a pandemia da Covid-19, a linha que separa trabalho e casa está muito tênue, e a preservação dos limites da saúde mental entre a vida pessoal e profissional é tarefa desafiadora.

Assim como houve mudança nos formatos de trabalho, o assédio também mudou sua forma ou abordagem. Agora, ele ocorre de forma telepresencial e persegue o colaborador(a) no seu lar, impactando significativamente a saúde mental e o desenvolvimento das tarefas. Ou seja, a relação assediador e assediado(a) também se estabelece pelos meios virtuais no teletrabalho. Muitos são os desafios e, apesar da ideia de que o número de denúncias de abusos cometidos nas empresas poderia diminuir, o contrário é observado na realidade, uma vez que foi recentemente constatado que o assédio aumentou durante o *home office*, em razão da pandemia da Covid-19 (CAMPOS, 2021).

Um levantamento obtido pelo *Valor*, baseado em 106 mil denúncias registradas em 347 empresas ao longo de 2020, mostra um aumento de **6,2%** no número de casos registrados em relação a 2019. Foram **12.529** denúncias de assédio em 2020. Os desvios de conduta no ambiente corporativo não foram superados no trabalho remoto. “Os ofensores se adaptaram ao chamado novo normal”, diz Scanavini. Metade das denúncias registradas em 2020 nas companhias pesquisadas foram relacionadas a relacionamentos interpessoais, sendo que 21,4% do total são **identificadas como assédio moral e sexual**. O assédio sexual, por exemplo, continuou acontecendo, só que de maneira virtual, entre câmeras. (CAMPOS, 2021)

Abstract

With the Covid-19 pandemic, home office teleworking arrived earlier for thousands of employees and without any prior notice and planning. With the risks of contagion, the decree of limitations in the emergency phase made it impossible for employees to move to their jobs. That's why home office work has become the rule rather than the exception. The purpose of the article is to address the impacts of teleworking and the increase in reports of moral and sexual harassment, as well as the importance of labor compliance in organizations.

Keywords: Telecommuting. Home Office. Whistleblowing. Harassment. Labor Compliance.

Em artigo publicado pela *Forbes* em outubro de 2020:

Foram trazidos oito sinais de como identificar o assédio ocorrendo em um ambiente de trabalho remoto. Comportamentos que envolvam comentários inapropriados, comentários sobre a aparência de alguém, linguagem obscena sendo utilizada, ou simplesmente comentários não profissionais, piadas e fala em tom não profissional, muitas mensagens do trabalho, alguém sendo deixado de lado de conversas e situações, empregadas sendo solicitadas para fazer videochamadas, inclusive fora do horário de trabalho, e mensagens que criam um ambiente hostil.

O assédio é ainda, **infelizmente**, um dos assuntos recorrentes de ajuizamento de ações trabalhistas na justiça, temática que merece toda a atenção, pois ele viola a dignidade humana e deve ser enfrentado com maior rigor pelas instituições públicas e privadas.



Fonte: <http://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt/assuntos-mais-recorrentes>.

A princípio, é importante conceituar a que se refere o termo assédio, em especial no ambiente de trabalho. Nas palavras de CAVALCANTE e JORGE NETO (2019, p. 974), assédio sexual pode ser conceituado da seguinte forma:

Assédio sexual é o comportamento humano que busca o prazer sexual, constringendo com gestos, palavras ou com emprego de violência. Ocorre não só em relações de confiança como também nas quais está presente o poder hierárquico (relação de autoridade). Os seus elementos são: (a) sujeitos – o assediador, quem pratica a atitude de constringimento; o assediado, a vítima, que recebe a conduta; (b) conduta de natureza sexual reprovável, ou seja, todo e qualquer ato em que não se visualiza nenhuma possibilidade de negativa por parte da vítima. Normalmente, essa conduta se concretiza em uma ameaça, seja de retaliação, de perseguição ou de eventual violência; (c) que a conduta seja rejeitada pela vítima.

Há que se mencionar, ainda, que o assédio sexual se configura como crime, presente no art. 216-A, do Código Penal:

Constringer alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função.

Enquanto para HIRIGOYEN (2002, p. 65), psiquiatra, assédio moral é “toda e qualquer conduta abusiva manifestando-se sobretudo por comentários, palavras, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa”.

Ainda, grande contribuição trazem JORGE NETO e CAVALCANTE (2019, p. 985):

O implemento de metas, sem critérios de bom senso ou de razoabilidade, gera uma constante opressão no ambiente de trabalho, com a sua transmissão para os gerentes, líderes, encarregados e os demais trabalhadores que compõem um determinado grupo de trabalho. As consequências dessas tensões (pressões) repercutem na vida cotidiana do trabalhador, com sérias interferências na sua qualidade de vida, gerando desajustes sociais e transtornos psicológicos. Há relatos de depressão, ansiedade e outras formas de manifestação (ou agravamento) de doenças psíquicas ou orgânicas. (JORGE NETO e CAVALCANTE, 2019, p. 985)

Destaca, ainda, o doutrinador PAMPLONA FILHO (2006) que o assédio moral como “uma conduta abusiva, de natureza psicológica, que atenta contra a dignidade psíquica do indivíduo, de forma reiterada”, possui quatro elementos, a saber:

- a) Conduta abusiva.
- b) Natureza psicológica do atentado à dignidade psíquica do indivíduo.
- c) Reiteração da conduta.
- d) Finalidade de exclusão.

O ambiente de trabalho tem tutela constitucional no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição da República, abrangendo também os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais previstos no art. 7º. Todavia, a conduta de superiores hierárquicos que deliberadamente degradam as condições de trabalho, ou a permitem por omissão, por palavras, comentários e críticas hostis e depreciativas aos seus subordinados em geral, expondo-os a uma situação vexatória, incômoda e humilhante, incompatível com a ética, com o respeito à dignidade da pessoa humana, porque é profundamente ofensiva a honra, à imagem do trabalhador, deve ser reprimida.

Tamanha a importância do tema que o Tribunal Superior do Trabalho instituiu o Ato Conjunto TST.CSJT.GP n. 8, de 21 de março de 2019 – para elaboração de Política de Prevenção e Combate ao Assédio Moral no Tribunal Superior do Trabalho e no Conselho Superior da Justiça do Trabalho, sendo os Fundamentos e Diretrizes da política de Prevenção e Combate ao Assédio Moral, a saber:

- Art. 3º São fundamentos que norteiam a Política de Prevenção e Combate ao Assédio Moral:
- I – respeito à dignidade da pessoa humana;
 - II – proteção à honra, à imagem e à reputação pessoal;
 - III – preservação dos direitos sociais do trabalho;
 - IV – garantia de um ambiente de trabalho sadio;
 - V – preservação do denunciante e das testemunhas a represálias.

Nesse cenário, se faz necessário refletir acerca dos impactos de tais comportamentos na saúde mental dos envolvidos. Como enfoque, são citados(as) os(as) colaboradores(as), que, como foi devidamente mencionado, são maioria no número de denunciamentos.

Adotar práticas de *compliance* é a medida encontrada para rechaçar a conduta patronal ou

dos prepostos, com a finalidade de mitigar o assédio (moral/sexual) visando evitar riscos de passivos trabalhistas de ordem moral e material e evitar que o colaborador(a) desenvolva a Síndrome de Burnout ou outras doenças ocupacionais em virtude dos abusos (ALCASSA e PAPPERT, 2020).

Entre as síndromes de saúde ocupacional mais citadas na atualidade está o Burnout. Falamos de uma condição já incluída na nova classificação internacional de doenças (CID). Pesquisas demonstram que 33% dos trabalhadores brasileiros padecem de Burnout. Outros levantamentos, citados pelo International Stress Management Association/Isma-BR, apontam até 70% da população (UCHÔA, 2020).

2 COMPLIANCE TRABALHISTA E O CANAL DE DENÚNCIA NAS ORGANIZAÇÕES

Existem alguns mecanismos adicionais que ajudam a avaliar como os colaboradores estão se sentindo emocionalmente em relação à organização. Um mecanismo importante é ter uma política forte de portas abertas para que qualquer pessoa, a qualquer momento, sem desconforto ou medo de retaliação, possa falar sobre má conduta ou suspeita de má conduta dos superiores hierárquicos ou membros da equipe. O assédio é um vetor de deterioração das relações internas que, por vezes, se reflete no desempenho das organizações com graves consequências econômicas e reputacionais (ALCASSA, 2021).

As organizações precisam acompanhar as inovações tecnológicas, sustentabilidade econômica, reconhecimento da imagem corporativa e oferecer melhores condições de trabalho aos colaboradores, sendo de máxima importância a adoção do *compliance* trabalhista. Ou seja, estabelecer normativos, procedimentos, rever códigos de ética e conduta, entre outras ferramentas de conformidade.

É essencial compreender e implantar:

- Políticas de Trabalho *Home Office*.
- Políticas de Privacidade de Dados interna com cláusulas de trabalho remoto.
- Políticas de Segurança da informação.
- Elaborar e divulgar caixas de sugestões e melhorias organizacionais.
- Implantar Canal de Denúncia - Linha Direta de Ética e Departamento de Conformidade abertos 24 horas por dia, 7 dias por semana, para que os funcionários possam entrar em contato com segurança e honestidade quando houver um problema.
- Instituir e divulgar um código de ética da instituição, enfatizando que o assédio é incompatível com os princípios organizacionais.
- Promover palestras, oficinas e cursos sobre o assunto.
- Incentivar as boas relações no ambiente de trabalho, com tolerância à diversidade de perfis profissionais e de ritmos de trabalho.
- Realizar avaliação de riscos psicossociais no ambiente de trabalho.
- Garantir que práticas administrativas e gerenciais na organização sejam aplicadas a todos os colaboradores de forma igual, com tratamento justo e respeitoso.
- Oferecer apoio psicológico e orientação aos colaboradores que se julguem vítimas de assédio moral e sexual.

3 CONCLUSÃO

Há muito a ser percorrido, é preciso haver muita conscientização dos setores pautada na cultura organizacional em busca de respeito mútuo, equidade de tratamento e garantia da dignidade, ambiente de trabalho saudável, respeitoso e sem discriminação, favorecendo o respeito à diversidade, a segurança do funcionário, igualdade no local de trabalho e proteção dos direitos humanos – todos são componentes essenciais para determinar o compromisso de uma empresa com práticas éticas, íntegras e responsáveis.

Por fim, importante destacar que o presente artigo não possui a pretensão de esgotar o tema, mas tão somente fomentar a discussão para uma questão relevante, mormente na atualidade, contribuindo com elementos que objetivam a prevenção e o combate aos assédios nas organizações, especialmente a partir do aprendizado de 2020, ano do início da pandemia, que ampliou o teletrabalho.

REFERÊNCIAS

- ALCASSA DOS SANTOS, Flávia. O teletrabalho, o assédio no atual cenário de pandemia e a importância do compliance trabalhista nas organizações. *Blog Mizuno*. 15 de julho de 2021. Disponível em: <https://blog.editoramizuno.com.br/teletrabalho-e-assedio/>.
- ALCASSA DOS SANTOS, Flávia; PAPPERT, Milena. Síndrome de Burnout e o trabalho remoto. *Migalhas*. 18 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalha-trabalhista/333507/sindrome-de-burnout-e-o-trabalho-remoto>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN (ABO). ABO lança Carta e Selo da campanha de prevenção e combate de assédios. 01 de outubro de 2020. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo/330>.
- CAMPOS, Stella. Assédio aumenta durante pandemia no home office. *Valor Investe*, 06 de maio de 2021. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/objetivo/empreenda-se/noticia/2021/05/06/assedio-aumenta-durante-pandemia-no-home-office.ghtml>.
- HIRIGOYEN, Marie-France. *A violência perversa do cotidiano*. 3. ed. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. *Direito do Trabalho*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- MARTINS, Sérgio Pinto (Coord.). *Compliance como medida de combate ao assédio moral* – Compliance no Direito Trabalhista. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. V. 6.
- PAINEL de especialista. Conselho de Recursos Humanos da Forbes. *Forbes*. Oito bandeiras vermelhas de assédio no local de trabalho em um ambiente de trabalho de casa. 5 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/forbeshumanresourcescouncil/2020/10/05/eight-workplace-harassment-red-flags-in-a-work-from-home-environment/?sh=69b29d482cc8>.
- PESQUISA Fia Employee Experience – FEEx. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/05/31/ficar-em-casa-da-trabalho-mas-home-office-veio-para-ficar-dizem-pesquisas.htm>.
- TST. *Cartilha de Prevenção ao Assédio Moral*. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/55951/Cartilha+ass%C3%A9dio+moral/573490e3-a2dd-a598-d2a7-6d492e4b2457>.
- UCHÔA, Karina. Burnout e assédio moral continuam em tempos de pandemia. *Veja Saúde*. 17 de junho de 2020. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/blog/com-a-palavra/burnout-e-assedio-moral-continuam-em-tempos-de-pandemia/>.

A CONTRIBUIÇÃO DAS OUVIDORIAS NA ADEQUAÇÃO À LGPD E GOVERNANÇA DE PRIVACIDADE

Adrienne Lima¹

Resumo

Com a Lei n. 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, as atividades desenvolvidas pelas Ouvidorias também são impactadas, tendo em vista a necessidade do cumprimento de princípios e enquadramento de hipóteses de legitimidade, a implementação de medidas técnicas e organizacionais, bem como o exercício dos direitos pelos titulares em seus processos. Este artigo visa abordar os principais pontos de como as Ouvidorias podem observar suas atividades e, concomitantemente, contribuir para que a sua organização inicie projetos de adequação à LGPD e para a continuidade da Governança em Privacidade.

Palavras-chave: Resumo LGPD. Ouvidorias. LGPD 2020. Como cumprir LGPD. Encarregado. DPO terceirizado.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p157-163

¹ Advogada Sênior, Consultora e Professora em LGPD. Mestre em Administração e Desenvolvimento de Negócios pela Universidade Mackenzie. Data Protection Officer – DPO (EXIN). Lead Implementer ISO 27701 (Gestão da Privacidade). Professora convidada da Universidade Mackenzie. Diretora do Comitê Jurídico da ANPPD.

Abstract

With Law n. 13.709/2018, the General Data Protection Law – LGPD, the activities developed by the Ombudsman’s Offices are also impacted, in view of the need to comply with principles and framing legitimacy hypotheses, the implementation of technical and organizational measures, as well as the exercise of rights by the holders in their processes. This article aims to address the main points of how the Ombudsman’s Offices can observe its activities and, at the same time, contribute to its organization starting projects to adapt to the LGPD and the continuity of Governance in Privacy.

Keywords: LGPD summary. Ombudsman. LGPD 2020. How to comply with LGPD. DPO. DPO as a service.

1 INTRODUÇÃO

As Ouvidorias têm sua importância, tanto no contexto privado como no público, com o acolhimento de solicitações e manifestações de usuários, mas também com o favorecimento da reunião dos dados desses atendimentos para a posterior análise de métricas e subsídio à tomada de decisões por gestores, como se verifica, exemplificativamente, pela Lei Federal n. 13.460/2017 – Lei de Defesa do Usuário e pela Lei n. 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor, bem como pelas organizações associativas como ABO – Associação Brasileira de Ouvidores e Ombudsman e Abra-rec – Associação Brasileira da Relação Empresa-Cliente.

Sejam os dados pessoais de usuários e consumidores coletados via telefone, *e-mail* ou formulário no sítio eletrônico da organização, esses registros constituem bancos de dados e que possuem aplicação pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

A Ouvidoria já possui a implementação de determinados procedimentos quanto ao tratamento de dados pessoais, isso porque deve manter o sigilo das manifestações quando houver a solicitação pelo usuário.

Com a LGPD, há uma sinalização de reforço de alguns procedimentos para a adequação à lei, como: o cumprimento de princípios, hipóteses de legitimidade, implementação de medidas técnicas e organizacionais, bem como o exercício dos direitos pelos titulares.

Neste artigo, serão tratados os principais pontos de atenção e como as Ouvidorias podem contribuir em projetos de adequação à LGPD, bem como à continuidade da Governança em Privacidade.

2 DESENVOLVIMENTO

O artigo 3º da LGPD determina quais são as hipóteses de aplicabilidade da LGPD, sendo abrangidas as atividades com dados pessoais desenvolvidas pelos segmentos público e privado, quando dispõe:

Esta Lei aplica-se a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio, do país de sua sede ou do país onde estejam localizados os dados, desde que:

- I - a operação de tratamento seja realizada no território nacional;
- II - a atividade de tratamento tenha por objetivo a oferta ou o fornecimento de bens ou serviços ou o tratamento de dados de indivíduos localizados no território nacional;
- III - os dados pessoais objeto do tratamento tenham sido coletados no território nacional.

Considerando os termos do art. 14 da Lei n. 13.460/2017, as Ouvidorias para realizar seus objetivos deverão:

- I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e
- II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.

Por consequência, ao coletar, receber, classificar, utilizar, acessar, transmitir, arquivar, armazenar e – até – eliminar dados de pessoas identificadas ou, com um conjunto de informações, identificáveis, a Ouvidoria realiza uma atividade definida pela LGPD como de tratamento, sujeita, portanto, à aplicação das regras de proteção de dados e privacidade.

Sendo aplicável a LGPD, a organização, como um todo, deverá buscar a adequação de seus processos que tenham tratamentos de dados pessoais, sendo uma das áreas impactadas a Ouvidoria.

Em organizações do setor privado, a Ouvidoria, ao atender, registrar no sistema interno, analisar e retornar o contato com o cliente – ou usuário em geral – das reclamações registradas, utiliza dados pessoais coletados via formulário *on-line*, por telefone e até por meio de *sites* de terceiros como, dentre outros diversos: nome completo, CPF, RG, *e-mail*, telefones fixos e/ou celular, endereço, data de nascimento, dados bancários.

Muitas vezes ainda, a Ouvidoria precisa compartilhar esses dados pessoais internamente na organização a fim de reunir informações e evidências para uma resposta à manifestação.

Seja a finalidade o cadastro, o relacionamento com o cliente, a identificação do usuário e/ou para cumprir alguma obrigação legal pela Ouvidoria e a respectiva organização, deverão ser observados, além da LGPD, principalmente: o cumprimento de bases legais (ou hipóteses de legitimidade), princípios, medidas de segurança e possibilidade de exercício de direitos, via Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais – mais conhecido como Data Protection Officer – DPO.

Para as Ouvidorias, no contexto do poder público, deverão ser observadas as obrigações específicas previstas no Capítulo IV da LGPD, o qual determina que o tratamento de dados pessoais deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, buscando sempre o atendimento do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

Um exemplo de processo que deverá se adequar à temática de proteção de dados e privacidade seria aquele em que as Ouvidorias recebem elogios, sugestões e reclamações dos serviços prestados pela organização aos municípios. Nessa hipótese, poderia ser justificado o tratamento de dados pessoais, em regra, tendo em vista a obrigação legal pela pessoa jurídica de direito público diante da Lei n. 13.460/2017.

O Decreto n. 9.492/2018, que regulamenta a Lei n. 13.460/2017, também pode ser uma base legal para o tratamento de dados pessoais, já que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública federal. Os regulamentos estaduais e municipais, de maneira geral, seguem essa diretriz, a exemplo do Decreto n. 58.426/2018 que regulamentou a Lei n. 13.460/2017 no Município de São Paulo.

Outrossim, o tratamento de dados pessoais realizado pela Ouvidoria com a finalidade de responder aos pedidos de informação pública (e-SIC) dos cidadãos a respeito da Administração Pública direta e indireta, por exemplo, poderia ser justificado com base na Lei n. 12.527/2011.

Evidentemente o tratamento deve ser analisado caso a caso, até por isso muitas pessoas jurídicas de direito privado e direito público têm contratado consultorias para a ajuda na análise, documentação e adequação à LGPD.

A LGPD determina, ainda, com fundamento no artigo 5º, XVII, artigo 10º, §3º, e artigo 38, a emissão de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, sendo que, nessa oportunidade, é

descrito o risco em relação ao tratamento de dados pessoais realizado pela organização, bem como respectivas salvaguardas. O artigo 32 prevê, inclusive, a possibilidade de o relatório ser solicitado a qualquer momento no contexto do poder público:

Art. 32. A autoridade nacional poderá solicitar a agentes do Poder Público a publicação de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais e sugerir a adoção de padrões e de boas práticas para os tratamentos de dados pessoais pelo Poder Público.

Sobre a transferência de dados pessoais de empregados, usuários, clientes, fornecedores e terceiros para pessoas jurídicas do poder público, cabe compreender e documentar quais as respectivas finalidades. Se houver o compartilhamento de dados pessoais entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado, deverá ser observada uma das exceções previstas pelo artigo 26 da LGPD.

Como a LGPD também exige que os agentes de tratamento – controladores e operadores – adotem medidas de segurança, são algumas boas práticas, por exemplo, que a Ouvidoria utilize aplicativos de comunicação instantânea para compartilhamento de dados pessoais previamente autorizados pela área de Tecnologia da Informação e/ou Segurança da Informação e que conte em seus processos com dados pessoais, a depender da classificação dos dados pessoais, e eventualmente de recursos criptográficos ao armazenar tais conteúdos em redes locais, externas e em dispositivos móveis.

Também é atribuição dos agentes de tratamento, em ambos os setores – público e privado -, a definição de retenção dos dados pessoais, com base nos artigos 15 e 16 da LGPD.

Por fim, a nomeação do Encarregado de Tratamento de Dados, mais conhecido como Data Protection Officer – DPO, deve ser feita pelos agentes de tratamento, com fundamento nos artigos 5º, VIII, 23, II e 41 da LGPD.

Diante da análise das atribuições mínimas trazidas pelo artigo 41, § 2º, da LGPD, para atender a essas atividades algumas habilidades são necessárias e há alguns perfis de profissionais que podem ter mais sinergia com o cargo de DPO ou facilidade de adaptação. Por isso, muitos dos profissionais nomeados como DPOs nas organizações têm, em geral, alguma experiência nas áreas: jurídica, *compliance*, cibersegurança, TI, Ouvidoria e/ou canal de atendimento (SAC) (LIMA e outros, 2021).

Vale destacar que o Ministério da Economia emitiu a Instrução Normativa nº 100, de 19 de outubro de 2020, com exigências de determinadas qualificações para a nomeação de Encarregado pelo Tratamento dos Dados Pessoais nos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP, dentre elas ter experiência na análise e elaboração de respostas de pedido(s) de acesso à informação demandado(s) pelo Serviço de Informação ao Cidadão e/ou pela Ouvidoria (LIMA; ALVES, 2021).

A Instrução Normativa ainda determina que a indicação do Encarregado deverá ser comunicada, via ofício, à Coordenação-Geral de Segurança da Informação do Departamento de Governança de Dados e Informações da Secretaria de Governo Digital.

Diante dos diversos desafios da implementação das atribuições do DPO, é comum observar o cenário em que a organização nomeia alguém externo, em regime de prestação de serviços, ou

alguém interno, mas com a contratação de suporte complementar, até para evitar conflito de interesses e encargos trabalhistas, por exemplo (LIMA e outros, 2021).

O Encarregado será responsável por viabilizar o exercício dos direitos de titulares previstos entre os artigos 17 a 19 da LGPD, sendo que cada organização deve avaliar qual seria o canal de atendimento cabível para tanto.

A LGPD é multidisciplinar, e a Ouvidoria deverá se alinhar com a Tecnologia da Informação, Segurança da Informação, o Jurídico e demais áreas para juntos contribuírem com a adequação da organização à LGPD, garantindo a continuidade da governança em privacidade.

Segundo LIMA, BARONOVSKY e SAMANIEGO (2021), deve ser estabelecida a Governança em Privacidade para seu monitoramento pela organização, com métricas, controles, análises de riscos e mitigadores, realização de auditorias internas e/ou externas, procedimentos e registros para violação ou suspeita de violação de dados, visando também o melhoramento contínuo.

O programa de governança em privacidade deve ser construído de acordo com a estrutura da organização e visar a construção de relações de confiança com o titular — valorizando, portanto, a transparência e a clareza nas comunicações.

Além de cumprir a lei como um todo, a LGPD determina no artigo 6º que, ao realizar tratamento de dados pessoais, os agentes de tratamento – controladores e operadores – deverão observar os princípios em suas atividades.

Por exemplo, o Princípio da Necessidade é atendido ao coletar apenas os dados necessários para o atendimento e relacionamento com um usuário.

A organização também deve contar com uma política de retenção de dados e tabela de temporalidade definidas para que, assim que os dados pessoais já não sejam mais necessários, possam ser eliminados. Na política de privacidade do *site*, o ideal é que se tenha, de maneira clara e objetiva, a finalidade de cada dado coletado.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LGPD trouxe diversos desafios às organizações: legitimar seus processos que envolvem tratamento de dados pessoais, sem colocar em risco seu modelo de negócios, inviabilizar serviços ou impedir inovações.

Nesse cenário, a Ouvidoria desempenha papel relevante para cumprir o necessário no programa de governança em privacidade, principalmente sendo uma área em que há diversos processos com envolvimento de dados pessoais.

Para a governança em privacidade, a organização deve nomear responsáveis pela implementação do necessário, bem como a pessoa Encarregada pelo Tratamento de Dados Pessoais – DPO interno ou terceirizado (DPO *as a service*) – para o sucesso do projeto de adequação, mitigar ou evitar demandas judiciais por parte dos titulares de dados, por violação aos seus direitos, e sanções por parte do Judiciário e da própria Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais – ANPD.

Com esse olhar, buscamos fazer uma breve análise, sem intuito de esgotar o tema, a respeito da influência da lei de proteção de dados, principalmente nas Ouvidorias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa n. 100, de 19 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-degdi-n-100-de-19-de-outubro-de-2020-284432280>

BRASIL. Planalto.Gov. Consulta à legislação brasileira. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/codigos-1>

BRASIL. Secretaria de Governo Digital (2020). LGPD - Guia de Boas Práticas para Implementação na Administração Pública Federal.

BRASIL. Secretaria de Governo Digital (2020). Programa de Governança em Privacidade - Oficina Dirigida LGPD.

LIMA, Adriane; ALVES, Davis (2021). Encarregados - Data Protection Officer - DPOs exigidos pela LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados. São Paulo: Haikai Editora. ISBN: 978-65-86334-88-3. Disponível em: <https://haikaieditora.com.br/produto/encarregados-data-protection-officer-dpo/>

LIMA, A.; PECK, P.; CORREIA, U., ALCASSA, F.; TUFAILE, C. (2021). Advogados - encarregados (DPO interno e DPO *as a service*) nos programas de governança em privacidade (LGPD). Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/345714/advogados--encarregados-dpo-interno-e-dpo-as-a-service>

LIMA, A.; SAMANIEGO, D.; BARONOVOSKY, T.; ALCASSA, F. LGPD para contratos: Adequando contratos e documentos à Lei Geral de proteção de dados. Editora Saraiva Jur. Disponível em: https://www.amazon.com.br/LGPD--para-contratos-Adequando-documentos-ebook/dp/B09BZNS4GG/ref=sr_1_1?__mk_pt_BR=%C3%85M%C3%85-C5%BD%C3%95%C3%91&dchild=1&keywords=lgpd+e+contratos&qid=1628523947&s=books&sr=1-1

OUVIDORIA E SAC – SERVIÇO DE ATENDIMENTO AOS CLIENTES COMPLEMENTAÇÃO OU SOBREPOSIÇÃO?

Antônio Carlos Guido Junior¹
Mario Sergio Mendes Cardoso²

Resumo

O presente artigo aborda a evolução do relacionamento entre cliente e empresas, desde a implantação do Código de Defesa do Consumidor até os dias atuais, e os reduzidos resultados e avanços alcançados. É possível observar o crescente empoderamento do cidadão na condição de consumidor, tornando-se cada vez mais informado, crítico e exigente, contrastando com as organizações que pouco evoluíram nesse quesito.

Quando essas empresas são regidas pelas normas rígidas de um órgão regulador, limitam-se ao atendimento das exigências legais, deixando de lado o enriquecimento da relação com o consumidor. Aquelas que não estão sujeitas a esse controle, limitam-se a fornecer seus produtos ou serviços objetivando exclusivamente a concorrência, com o preço ou com a estratégia de *marketing* que atrai o consumidor/cliente.

Essa falta de empatia afasta cada vez mais o consumidor da organização e praticamente o motiva para o conflito, que certamente terminará no Judiciário, com prejuízo não apenas financeiro, mas também para a imagem da empresa.

O grande desafio para a Ouvidoria, neste contexto, é o de sensibilizar os gestores para a importância de um trabalho desenvolvido com respeito ao consumidor/cliente em que os valores éticos estejam no topo das ações, com garantia de transparência, e que os valores morais da organização sejam disseminados.

Palavras-chave: Ouvidoria. Ética. Ferramenta de gestão.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p165-172

1 Consultor especialista em relações institucionais e de consumo. Bacharel em Administração de Empresas – Universidade Braz Cubas. Bacharel em Direito – Universidade Braz Cubas. Ouvidor certificado pela ABO, atuou durante quase 18 anos na Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo (Procon/SP).

2 Diretor Tesoureiro da ABO Nacional. Mediador de Conflitos pela Universidade São Francisco. Ouvidor Certificado pela ABO Nacional. Docente dos cursos de Capacitação e Certificação.

Abstract

This article addresses the evolution of the relationship between customers and companies, from the implementation of the Consumer Defense Code to the present day and the little evolution that has been observed. The customer's empowerment is quite clear, becoming much more critical and demanding, in contrast to Organizations where very little or almost nothing has evolved.

When these companies are governed by strict rules of a regulatory body, it is limited to complying with legal requirements, leaving aside the enrichment of the relationship with the client. Those free from this control limit themselves to providing their products or services exclusively concerned with the competition, concerned with the price or with the marketing strategy that attracts the customer.

This lack of empathy increasingly distances consumers from the organization and practically pushes them towards conflict, which will certainly end up in the judiciary, with damage not only financially but also to the company's image.

The great challenge for the Ombudsman in this context is to sensitize managers to the importance of a work developed with respect to the client, where ethical values are at the top of the actions, guaranteeing the transparency of actions and that the organization's moral values reach the users.

Keywords: Ombudsman. Ethics. Management tool.

1 INTRODUÇÃO

Estamos vivenciando a terceira década de vigência do Código Brasileiro de Proteção e Defesa do Consumidor – Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Os desafios impostos com o crescimento das demandas envolvendo os conflitos de consumo motivaram, entre outras ações, que o aparato estatal promulgasse o Decreto n. 6.523, de 31 de julho de 2008, conhecido como Lei dos SACS, tornando claras as regras do atendimento ao cliente para o setor regulado. Recentemente, foi proposta sua atualização pelo Conselho Nacional de Defesa do Consumidor – CNDC, órgão ligado ao Ministério da Justiça, que aprovou a minuta do novo decreto, que será encaminhado ao Executivo para adoção de novas medidas.

A regulamentação do SAC aprovada pelo CNDC traz inovações, como o desenvolvimento de metodologia e a implementação de ferramentas de acompanhamento do SAC para aferir sua efetividade, mas também reforça direitos dos consumidores, como a proteção de dados pessoais prevista pela Lei n. 13.709/2018 – LGPD e a exigência de acessibilidade nos canais de atendimento, entre outras.

Acredita-se que, se não houver engajamento do mercado, o dispositivo de nada irá melhorar a relação entre cliente e fornecedores, as demandas não irão diminuir e o número de conflitos continuará a crescer. Em outras palavras: os atores que interagem no mercado de consumo devem convergir para o propósito do Código de Defesa do Consumidor, que é o equilíbrio das relações de consumo. Os princípios e objetivos da política nacional das relações de consumo sinalizam a forma de engajamento como o estudo constante do mercado; o desenvolvimento de meios de consenso entre consumidores e fornecedores e a educação para o consumo consciente, como dispõe o art. 4º da Lei n. 8.078/90 – CDC.

O que não foi feito de forma clara e objetiva, com o advento do CDC, no que se refere a uma política de atendimento ao cliente, se arrasta até hoje.

2 CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: IMPACTO DA POLÍTICA DE RELAÇÕES COM CLIENTES. PROLIFERAÇÃO DOS SACS E DAS OUVIDORIAS

Todo cliente percorre uma jornada desde a oferta e ou publicidade de produtos e serviços oferecidos no mercado de consumo, quer seja ela virtual ou presencial. Ela se inicia, obrigatoriamente, por uma necessidade ou simplesmente um desejo de adquirir ou contratar algo, podendo gerar expectativa que às vezes não se traduz no desejo inicial. Nem sempre é feita uma pesquisa comparativa de preços ou mesmo de desempenho buscando vantagens, e produtos e ou serviços são adquiridos simplesmente por impulso.

Os fornecedores, especialmente por meio das Ouvidorias, não podem abdicar da oportunidade de atender todos os consumidores com celeridade, eficiência e cortesia, pois, quanto mais lenta for a organização na resolução do problema, a demanda inicial poderá se tornar mais onerosa e a imagem da empresa ficará desgastada. Muitas vezes, esses clientes se expressam em redes sociais e recorrem a organismos de proteção e de defesa do consumidor ou mesmo ao Poder Judiciário, tornando-se um desgaste para a imagem da empresa e gerando um trabalho extra na resolução do problema.

Devemos ficar atentos, pois com o avanço acelerado da tecnologia e de outros fatores, em especial a crise sanitária que vivemos em função da pandemia causada pela Covid-19, houve crescimento significativo dos conflitos envolvendo consumidores e fornecedores. É preciso ajustar a implantação dessas novas tecnologias às necessidades dos consumidores, pois frear o aumento desse desgaste é o desafio das organizações. Cabe aos serviços de atendimento promover o relacionamento adequado e à Ouvidoria liderar essa pacificação com a diminuição das zonas de conflitos.

3 DIFERENÇAS E COMPLEMENTARIEDADE ENTRE SAC E OUVIDORIA

São os serviços de atendimento a primeira linha no pós-venda. Em vários momentos dessa jornada, o consumidor necessita interagir com o fornecedor por intermédio dos vários canais e diferentes ferramentas disponíveis capazes de captar a vontade do consumidor, como o *chat*, as plataformas de negociação, o próprio atendimento telefônico, entre outros. Esta deve ser a prioridade das empresas.

A Ouvidoria como segunda instância ou instância de recepção e tratamento de assuntos reincentes promove, resgata e restabelece o diálogo com o cidadão na condição de consumidor/cliente. Dá sequência aos atendimentos registrados, estudando-os, tratando os dados e elaborando recomendações que poderão contribuir como subsídio às ações dos gestores.

Nesse contexto, nos ensinou Vera Lúcia Ramos, “então, não há razão para optar entre Contact Center (CC) e Ouvidoria. Assim como, em comunicação empresarial, assessoria de imprensa e publicidade são complementares, e não alternativas” (VISMONA, 2005, p. 111). São atendimentos que não se excluem, e sim promovem uma complementariedade qualitativa em benefício da organização e resultado para o consumidor/cliente. Acrescenta a autora que “o ato de ouvir deve ser semelhante nos Contact Center e nas Ouvidorias, ou seja, sempre com o foco na solução dos problemas. A diferença é a resposta oferecida por esses serviços”.

Por mais que se amplie o acesso e se aperfeiçoem os recursos tecnológicos, ainda se constata que não é o suficiente na forma de receber os consumidores/clientes e, com o passar dos dias, na visão deles, abdicamos voluntariamente ou não de atender de forma confiável. Essa foi a constatação que subsidiou a proposta da alteração do Decreto n. 6.523/2008, pois, “de acordo com dados da plataforma do MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública, Consumidor.gov.br, entre 2019 e 2020, houve aumento de 70% nas reclamações de consumidores sobre SAC nos setores regulados. Somente no setor financeiro, o crescimento representa 132%” (MJSP).

Transferir para uma máquina o atendimento do consumidor poderá comprometer a empatia com ele, que poderá se sentir desprezado por ser tratado como um número a mais pela empresa. O equilíbrio entre atendimento mediante contato humano e atendimento mediante ferramenta tecnológica representa um desafio para os fornecedores. O cidadão, na condição de consumidor, é um sujeito de direitos e, ao procurar um atendimento, tem a legítima expectativa legal de encontrar um “lócus” de escuta. A tecnologia é um meio, uma ferramenta que a rigor deve viabilizar o local da escuta e, em muitos casos, é utilizada inversamente, como forma de desgastar a iniciativa do consu-

midor, desmotivando-o. Essa estratégia afasta o consumidor da empresa e promove sua migração para outras formas de busca de solução para seu interesse, inclusive pela judicialização do assunto.

O cliente deixa de ser o sangue que corre nas veias da empresa regando as unidades desse organismo, para ser apenas um número ou um centro de custo.

É fundamental conhecer seu cliente, implementando ferramentas e procedimentos que captem suas necessidades, suas expectativas e grau de dificuldade em se relacionar com os meios que a organização dispõe para seu acolhimento.

Para conhecer e compreender o consumidor é importante que os relatórios de Ouvidoria sejam claros o bastante a fim de refletirem suas necessidades, de modo que a solução para eventuais problemas e ou conflitos possa significar melhoria no processo da organização, traduzindo-se em um resultado que expresse satisfação. Exemplificando: números absolutos de manifestações, maiores variações mensais, *ranking* dos assuntos mais reclamados, mídias de acesso mais procuradas pelo consumidor, migração de reclamações para o Poder Judiciário, entre outros indicadores construídos nos Relatórios da Ouvidoria. O que não prejudica a utilização de métricas como o NPS – Net Promoter Score, criadas para aferir a lealdade do cliente para integrar ao relatório. Portanto, estamos diante de uma oportunidade em que a satisfação individual de cada cliente torna-se ferramenta de sensibilização do gestor e mudança cultural da organização.

A empresa deve ter seu foco no tripé Marca/Colaborador/Cliente e entender que o atendimento em primeira e segunda instância da Ouvidoria, seja em qualquer fase do processo de consumo, se constitui em matéria-prima do relacionamento e consolidação da marca.

Podem surgir gargalos nas etapas da cadeia de consumo desde o projeto, o desenvolvimento, a distribuição, a divulgação, a comercialização, dúvidas técnicas ou mesmo o acompanhamento pós-venda, assim entendido como a etapa imediatamente subsequente à aquisição de um produto ou a contratação de um serviço. A responsabilidade do fornecedor não se esgota com a venda ou a contratação, razão pela qual o pós-venda é importante não só do ponto de vista do relacionamento com o consumidor, como também pelo surgimento de vício ou dano que possa vir a causar, como bem preceitua o Código de Defesa do Consumidor. Eles sempre poderão ocorrer, logo é necessário focar numa forma rápida e eficiente de captura, retenção do consumidor/cliente e resolução dos problemas nesses canais de atendimento.

O consumidor/cliente é um porta-voz, para o bem ou para o mal, ou seja, poderá propagar a marca estimulando o consumo pela sua experiência positiva ou desconstruir a marca ressaltando os problemas com o produto ou o serviço. Desse modo, o fornecedor por meio da Ouvidoria não pode e nem deve perder de vista as expectativas legítimas criadas por ele.

Automação e humanização devem andar lado a lado de maneira equilibrada. O consumidor/cliente deve ter confiança e tranquilidade na utilização desses canais próprios disponibilizados pela empresa, quer sejam eletrônicos, sistemas informatizados ou mesmo o atendimento presencial, elegendando, segundo sua conveniência, a forma de contato e de atendimento mais adequado para interagir.

A harmonização e o equilíbrio nos canais de interação, quer sejam com agentes humanos, virtuais ou mesmo pela utilização de inteligência artificial, devem ter o objetivo de atender às expectativas, serem pautados pela cautela e não constituírem mais uma forma de adiar a resolução da demanda.

O acesso aos canais deve ser obrigatoriamente fácil, gratuito e sem muito esforço ou dificult-

dade para que o tempo decorrido entre o problema detectado pelo consumidor e a solução seja o menos desgastante possível e com alto nível de resolutividade, só assim teremos efetividade de relacionamento positivo para ambos.

É inegável a importância das Ouvidorias na evolução do direito do consumidor, um desafio constante para esse mecanismo na resolução de conflitos.

4 OUVIDORIAS NA INICIATIVA PRIVADA E NOS SERVIÇOS CONCEDIDOS

Há pelo menos duas décadas no mercado brasileiro, principalmente no setor regulado que engloba serviços mediante concessão, como telefonia, planos de saúde, fornecimento de energia elétrica, transporte aéreo, entre outros, o crescimento das demandas dos consumidores/clientes gerou a intervenção das agências reguladoras, obrigando a criação de Ouvidorias no setor, como a Resolução Normativa 323 da ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. Hoje, a plataforma “Consumidor.gov” a Senacon – Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, convida as empresas a se cadastrarem para agilizar o atendimento das demandas. Tal prática parece ser um equívoco, uma vez que temos que reter, capturar e encantar os clientes em nossos domínios, ou seja, em nossos próprios canais de atendimento.

A Ouvidoria nesse contexto é importante ferramenta de gestão, graças à transparência nas suas ações, conformidade das normas, utilização responsável dos dados e, acima de tudo, preservação dos valores éticos da empresa, possibilitando a identificação com o cliente e sua consequente fidelização.

A construção de relatórios das Ouvidorias pode ter como referência as normas regulatórias que determinam sua exigência, a exemplo da Resolução CMN – Conselho Monetário Nacional 4.860/2020, que estabeleceu para as Ouvidorias do segmento financeiro a apresentação de relatório semestral quantitativo e qualitativo, com envio à auditoria interna, ao comitê de auditoria, quando constituído, e ao conselho de administração ou, na sua ausência, à diretoria da instituição. Trata-se, portanto, de ir além das estatísticas, mas minerar dados, relacioná-los, dar um tratamento para que se transformem em conhecimento do desempenho do fornecedor no relacionamento com seu cliente/consumidor. Nesse sentido, as empresas estão perdendo uma grande oportunidade de utilizar as informações contidas nos relatórios para seu crescimento permanente e sustentável, pois a consultoria gratuita fornecida pelo cliente torna-se importante aliada na busca contínua pela qualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade de redução das ações judiciais pela atuação dos Ouvidores, graças à utilização de ferramentas como a mediação dos conflitos com os clientes, minimiza a inclusão da empresa nos cadastros dos órgãos de defesa dos consumidores e pode reduzir os custos do departamento jurídico.

Assim, a boa governança passa pela gestão do relacionamento com o consumidor/cliente forta-

lecendo a credibilidade da organização, razão pela qual o gestor deve conhecer o papel do Ouvidor em vez de apenas obedecer a uma obrigação exigida pelo órgão regulador.

O consumidor moderno é muito mais crítico e consciente de seu poder econômico, por consequência é questão de sobrevivência das empresas se adequarem à nova realidade, além de enfrentarem uma concorrência cada vez mais feroz, limites financeiros mais apertados e mercado em constante mudança.

O consumidor, além de um comportamento ético e transparente, busca também a qualidade não apenas do produto ou serviço oferecido, mas sobretudo qualidade no relacionamento com a empresa.

E o que é qualidade? Qualidade é adequação ao uso, um conceito sedimentado (JURAN e GRAYNA, 1991).

Conhecer em seu ramo de atividade o significado de qualidade implica também planejar-se para alcançá-la, de forma que a empresa moderna possa utilizar a melhor ferramenta de que dispõe para obter esta meta: a Ouvidoria.

Pode-se inferir que se não conseguimos atingir a qualidade é porque não conseguimos compreender o desejo dos nossos clientes. Falhamos. Não os ouvimos corretamente.

Sem medir a satisfação do cliente, é impossível saber os motivos que o levaram a abandonar a sua marca ou serem leais a ela.

Além das métricas de atendimento (tempo médio de atendimento, tempo médio de espera, número médio de contatos, resolução no primeiro contato), podemos utilizar a tecnologia como auxiliar na avaliação do nosso desempenho (*software* que gerencia dados sobre a jornada do cliente).

A compreensão detalhada do processo organizacional poderá revelar todos os segredos ou pontos de atenção da estrutura, e esse conhecimento permitirá ao gestor assumir o controle total necessário. A partir daí podem-se realizar todas as correções que certamente levarão à qualidade em todas as etapas do processo. Desde a linha de frente (treinamento, sensibilização, adequação administrativa, envolvimento dos gestores) até os valores e crenças que serão passados ao cliente (interno e externo) no final do percurso.

A Ouvidoria como ferramenta de gestão é o grande segredo para uma empresa mais humana e ao mesmo tempo mais identificada com seus clientes, já que é o centro de sua estratégia e por ela a organização irá além das expectativas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código de Proteção e Defesa do Consumidor, Lei n. 8078/90.

BRASIL. Decreto do SAC. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/secretaria-nacional-do-consumidor-realiza-audiencia-publica-sobre-servico-de-atendimento-ao-consumidor/minuta_decreto_sac-preliminar.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Plataforma do MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública, Consumidor.gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/proposta-de-nova-regulamentacao-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-e-aprovada-no-conselho-nacional-de-defesa-do-consumidor>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça/Senacon. *Manual de Direito do Consumidor*. 4. ed., Brasília. 2014.

FILOMENO, José Geraldo de Brito *et al.* *30 anos de Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Foco, 2014.

JURAN, J. M.; GRAYNA, Frank M. *Controle da qualidade handbook: conceitos, políticas e filosofia da qualidade*. São Paulo: Makron Books, 1991. v.1.

LOBOS, Julio. *Encantando o Cliente Externo e Interno*. São Paulo: IQ-Instituto de Qualidade, 1993.

VERGARA, Sylvia Helena Constant *et al.* *Excelência no atendimento ao cliente*. Rio de Janeiro: Publicações FGV Management – Editora IDE, 2014.

VISMONA, Edson Luiz *et al.* *A Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. Associação Brasileira de Ouvidores, 2000.

ZÜLZKE, Maria Lucia. *Abrindo a empresa para o consumidor*. 4. ed., ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro: Qualitymark, 1990.

A NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DAS OUVIDORIAS EXTERNAS NO SETOR PRIVADO NO MERCADO BRASILEIRO

Dionisio Moreno Ferres¹

Resumo

O presente artigo busca demonstrar a necessidade de valorização e fortalecimento das Ouvidorias externas do setor privado e analisar as principais diferenças entre a Ouvidoria externa das empresas do setor privado em relação ao departamento de Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC. Também analisaremos as principais distinções entre as Ouvidorias e os canais de denúncias para demonstrarmos o quanto são distintos esses departamentos não somente em relação à estrutura organizacional da qual pertencem, mas também em relação aos clientes e agentes reguladores para uma atuação mais eficiente dentro das organizações para que o cliente conheça, identifique, entenda e estabeleça uma conexão eficiente com esse canal.

Palavras-chave: Ouvidoria externa. Principais distinções. Importância organizacional.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p173-184

¹ Advogado na área do consumo, com atuação por mais de 25 anos em empresas do setor privado e regulado, em SACs e em Ouvidorias. Especialista em direitos do consumidor. Mestre em Comunicação e Semiótica pela PUC/SP. Doutorando em Comunicação e Semiótica pela PUC/SP. (dionisio.254@adv.oabsp.org.br)

Abstract

This article seeks to demonstrate the need to value and strengthen the external Ombudsman of the private sector and analyze the differences between the external Ombudsman of private sector companies in relation to the Customer Service Department - SAC. We will also analyze the main distinctions between the Ombudsman and the reporting channels to demonstrate how different these departments are not only in relation to the organizational structure to which they belong, but also in relation to customers and regulatory agents for a more efficient performance of organizations so that the customer knows, identifies, understands and establishes an efficient connection with this channel.

Keywords: External Ombudsman. Main distinctions. Organizational importance.

1 INTRODUÇÃO

Para iniciar nossa reflexão sobre as Ouvidorias externas do setor privado será indispensável situá-las no contexto atual do mercado, observando, ainda que de forma breve, modelos de Ouvidorias já existentes em outros países, desenvolvidas sob outras perspectivas e finalidades, mas, que de certa forma, influenciaram o modelo brasileiro.

O primeiro marcador importante nesta análise é que, no Brasil, as Ouvidorias externas, direcionadas ao recebimento de demandas advindas dos consumidores brasileiros, não receberam tratamento uniforme: não houve qualquer movimentação mercadológica no sentido de uma autorregulação setorial geral que pudesse servir de modelo, tampouco qualquer previsão legislativa que pudesse servir de marco legal do seu surgimento.

A sua existência deu-se muito mais por pequenas iniciativas – em sua grande maioria, iniciativas isoladas – de empresas multinacionais, que trouxeram para o Brasil um modelo replicado do Ombudsman escandinavo, que passou a ser utilizado após alguns ajustes necessários para adequação ao mercado brasileiro.

Muitas das Ouvidorias externas foram alocadas inicialmente dentro das áreas de qualidade (ZULZKE, 1997, p. 86), outras até em áreas de *marketing*, que viam na criação de um Ombudsman institucional uma oportunidade de coleta de informações e de estatísticas para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos produtos e serviços para oferta no mercado. Essa característica desencadeou outras mudanças, que mais tarde fariam parte significativa do mercado de relacionamento com clientes, com o crescimento das áreas de CRM – Customer Relationship Management, ainda hoje presentes em muitas organizações nas áreas de *marketing*.

Com isso, o direcionamento estrutural do Ombudsman passou a fazer muito mais sentido para as empresas por seu modelo mais próximo dos modelos de SAC do que dos modelos de Ouvidorias, como, por exemplo, o modelo espanhol do Defensor del Pueblo, que de certa forma apareceu de maneira muito mais marcante na América Latina de colonização espanhola do que nas ex-colônias lusitanas, mas que não apresentava flexibilidade para adaptar-se ao dinamismo dos mercados e permanecia muito mais próximo dos modelos tradicionais de advocacia pública ou de defensoria pública do cidadão.

No Brasil, o modelo elaborado a partir das experiências encontradas nos modelos ibéricos foi replicado e acrescido das novas tendências de mercado desenvolvidas principalmente nos Estados Unidos, com o modelo do *customer satisfaction*, *customer centric* e *customer experience*, assim construído para o atendimento ao cliente. Nesse processo de elaboração das Ouvidorias, foram considerados ainda modelos escandinavos de Ombudsman.

Contando com essa diversidade cultural, o mercado brasileiro desenvolveu um modelo singular de Ouvidoria, que se caracteriza como defensora do cliente dentro das empresas, responsável pela interlocução interna e externa sobre as percepções dos clientes e sobre as atividades da empresa no contexto das relações de consumo.

Com isso, surge um modelo único e eficiente, capaz de uniformizar e unificar elementos conceituais de todas essas experiências internacionais denominadas Ouvidorias, principalmente no mercado de serviços regulados pelo Poder Público.

2 AS ATIVIDADES INTERLOCUTÓRIAS DAS OUVIDORIAS EXTERNAS

O modelo de Ouvidoria desenvolvido pelo mercado brasileiro ganhou prestígio com a iniciativa bem-sucedida de Vera Giangrande, no Pão de Açúcar. Sua habilidade comunicativa e sua experiência em relações públicas foram decisivas para o sucesso do Ombudsman da rede Pão de Açúcar, quando ainda não havia regulações advindas dos agentes reguladores. A iniciativa criou espaços de interlocução social entre empresas, clientes e órgãos públicos no contexto das relações de consumo.

Esse modelo possibilita articulações, interações e conexões importantes para as empresas; interlocuções essas que se dividem em internas e externas.

Na interlocução interna, o Ouvidor deverá ser o representante do consumidor perante todas as áreas da empresa, inclusive diante da alta gestão; suas responsabilidades devem estar focadas em ser o porta-voz do consumidor dentro da organização. Ele se torna o mandatário do consumidor e, por meio de uma manifestação do consumidor recebida pela Ouvidoria, lhe é conferida tacitamente uma outorga, que equivalerá a uma procuração para representá-lo dentro da organização até os mais altos cargos de gestão, no intuito de atendê-lo dentro de seu pleito.

Importante esclarecer que essa outorga é limitada ao conteúdo do registro apresentado e não poderá ir além dos objetivos e finalidades expressos na manifestação do consumidor. Claro que às vezes, dependendo do grau de complexidade do caso e sendo imprescindível para sua adequada apuração, a Ouvidoria poderá buscar subsídios complementares para resolver o problema. Nesse contexto haverá um momento de “subsunção” do problema a uma “causa raiz”, isso equivale dizer que as reclamações precisam estar adequadamente identificadas e registradas dentro do contexto organizacional dos produtos e serviços oferecidos pela empresa para que sejam tratadas e resolvidas, e somente uma pessoa com acesso a esses processos internos poderá colaborar para a solução do problema. Entendemos que o Ouvidor é a pessoa mais preparada para essa missão.

Muito embora o direito à informação encontre-se elencado dentro dos princípios do direito do consumidor no Código de Defesa do Consumidor, como está expresso no inciso III do artigo 3º do CDC, e esteja presente em todos os momentos da relação de consumo, mesmo assim é necessário, para que ele seja plenamente cumprido, haver uma voz que participe dos processos internos e conheça como eles se desenvolvem dentro da empresa, para diante do pleito do cliente identificar a causa do problema e sugerir as correções necessárias para que ele tenha a melhor experiência.

Na interlocução externa, o Ouvidor tem um papel importante na esfera pública, o de representar e defender a visão da empresa sobre a demanda em discussão perante os principais órgãos que tenham por finalidade a defesa dos interesses dos consumidores, sempre mantendo a ética, a transparência e a coerência em suas defesas e contestações.

Essa representação oferece aos órgãos de proteção dos consumidores subsídios de como a empresa está se comportando diante das demandas que lhe são direcionadas, advindas tanto dos consumidores que procuram os canais internos para falar com a empresa como também aquelas que são feitas pelos clientes por meio dos órgãos públicos.

Essa posição estratégica oferece ao Ouvidor uma visão geral de como está a *performance* dos produtos e serviços da empresa no mercado. Na prática, essa posição coloca os Ouvidores num es-

paço de *attrition point*, onde ele deverá apresentar suas habilidades para conduzir da melhor forma possível os *cases* transformando esse espaço em espaço de *solution point*.

3 AS DIFERENÇAS ENTRE A OUVIDORIA EXTERNA E O SAC

As distinções entre a Ouvidoria e os chamados Serviços de Atendimento ao Cliente (SAC) são bem sutis e não apresentam uma determinante formal para a sua diferenciação. Para as empresas que possuem esses dois departamentos dentro da estrutura organizacional, as similitudes causam questionamentos constantes pelos membros da alta gestão, que por vezes carecem de informações substanciais sobre as particularidades de cada uma delas, tanto o que as diferencia quanto os benefícios que possam ser extraídos ao manter esses dois departamentos ativos dentro da mesma estrutura. Na maioria das vezes, a dupla presença é entendida como custo desnecessário por alguns gestores que não estão familiarizados com a dinâmica interdisciplinar que envolve as relações de consumo.

Essa interpretação corre na contramão do que se pesava em termos de políticas públicas desde a década de 1960 e que serviu de modelo para o desenvolvimento do Ombudsman nas empresas, atendendo à demanda social do “direito de ser ouvido” (SAMPAIO, 2015, p. 24).

Diferentemente dos SACs, as Ouvidorias correspondem aos espaços criados para a representação e não somente para o atendimento de demandas advindas da população. Em ambos os casos, o indivíduo caracterizado como consumidor poderá fazer uso desses canais de acesso para informar sua indignação sobre algum fato ou circunstância dos quais discorda.

Podemos listar as principais iniciativas a esse respeito como, por exemplo, a Resolução Normativa – RN n. 323, de 3 de abril de 2013, da ANS (2013), a Resolução n. 4.433, de 23 de julho de 2015, do Banco Central do Brasil (2015), a Resolução n. 717, de 23 de dezembro de 2019, da Anatel (2019), como significativas para o mercado regulado brasileiro. Já os SACs estão estruturados para atender às exigências de atendimento dos consumidores dentro das normas existentes no Decreto n. 6.523/2008 (BRASIL, 2008), conhecido como decreto do SAC.

Como relevantes, podemos, em síntese, indicar ao menos três pontos substanciais que colocam a Ouvidoria numa posição de proeminência nas empresas. São eles: sua vinculação à Presidência (alta gestão); a faculdade de assegurar o tratamento efetivo das demandas (efetividade); e a análise qualitativa das demandas (causa raiz). Além desses pontos relevantes e fundamentais, julgamos oportuno indicar ainda um quarto ponto: a capacidade de evitar a judicialização (mediadora de conflitos).

Todos esses pontos são de suma importância para os interesses dos consumidores no relacionamento com a empresa. Portanto, quando falamos na distinção das Ouvidorias para os SACs, teremos que ter em mente todos esses pontos que são vocacionados para as Ouvidorias dentro das empresas. Os SACs terão em lugar dessas responsabilidades outros pontos de atenção, como canais de primeiro acesso e contato.

Ainda sobre a responsabilidade do SAC, teremos como diferenciais os filtros classificatórios que ordenam as demandas dos consumidores em mais simples, como sugestões; pedidos de infor-

mações, produzindo com isso volumetrias e estatísticas; a atenção ao FCR – First Call Resolution; e mais recentemente a produção de estatísticas e diagnósticos para a utilização de IA – Inteligência Artificial, com Chats e Bots no atendimento.

4 AS DIFERENÇAS ENTRE O SAC E AS OUVIDORIAS NA VISÃO DOS REGULADORES

Na prática, as diferenças entre essas duas áreas dentro da organização serão em parte resultado de como elas estão dispostas, e não necessariamente como estão propostas pelo regulador para a organização em termos de visão do cliente. Os reguladores deixaram uma margem considerável de flexibilidade para que as empresas adequem os modelos que mais atendem às suas circunstâncias operacionais em seus processos dentro da organização.

Houve um cuidado especial do regulador em não adentrar em questões regulatórias nos modelos de negócios organizacionais, pois, para o regulador e para os clientes, o que realmente importa é a resolutividade das demandas e não intervir nos modelos de negócios.

Se, por um lado, esse posicionamento dos reguladores é salutar para o mercado ao não interferir na posição da Ouvidoria, mas somente na sua disposição para o cliente, por outro, ele deixa margem considerável de flexibilidade, o que muitas vezes, na falta de conhecimento do escopo precípuo da Ouvidoria e suas diferenças fundamentais por parte da alta gestão, acaba enfraquecendo o modelo como um todo. Citamos aqui a importância de organizações como a ABO – Associação Brasileira de Ombudsman e a Abrarec – Associação Brasileira das Relações Empresa Cliente na disseminação da cultura e de conhecimentos técnicos sobre esses institutos. Daí a importância de organizações sociais que congregam Ouvidorias.

Entendemos que não se trata de endurecer e engessar o modelo regulatório, até porque isso criaria uma área estática e sem possibilidades de acompanhar a contento a criatividade e a inovação constantes, que hoje são consideradas como ativos importantes para as organizações e para todo o mercado de consumo. Não é isso que se espera da regulação.

Quando analisado pelo viés de importância em termos de volumetria de atendimentos, os SACs despertam maior atenção da alta gestão das empresas por entender que serão mais eficientes em apresentar um diagnóstico mais próximo da realidade por meio de pesquisas e estatísticas para uso de todas as áreas de negócios.

Por isso a alta gestão tem dificuldades em entender o porquê e para quê. Necessita-se de Ouvidorias nas empresas se os SACs já atendem às demandas dos consumidores? Hoje podemos dizer que avanços foram feitos nesse sentido e que os agentes reguladores têm cobrado a expansão das Ouvidorias como um importante espaço dentro das organizações na melhoria da qualidade dos atendimentos, dos produtos e dos serviços. Outras iniciativas importantes surgiram nos cenários internacionais como os Objetivos da ONU de Desenvolvimento Sustentável – ODS e o Environmental, Social and Corporate Governance, conhecidos como indicadores ESG, que de certa forma reforçam a necessidade da intensificação nas relações entre as empresas e o meio em que atuam. Nesse sentido, as relações de consumo ocupam destaque especial. Se na prática o SAC acaba por

ter uma certa preferência e consegue atender a todas as expectativas na visão macro do negócio, as Ouvidorias conseguem cumprir melhor o papel institucional da empresa perante a sociedade.

Outro ponto importante é o fato de a Ouvidoria não desempenhar as mesmas funções nos quesitos volumetria e atendimento que são realçados no SAC. Na Ouvidoria, esses quesitos são substituídos por singularidade, correção e resolutividade. Assim, na Ouvidoria os quesitos serão sempre qualitativos, enquanto no SAC serão modelos preditivos quantitativos.

Em síntese, as distinções poderão resultar em um diagrama apresentando as seguintes informações sobre o SAC: Demanda do consumidor – reconhecimento da causa raiz – resposta dentro do Decreto n. 6.523/2008 (BRASIL, 2008). Como podemos observar, é uma régua simples de recepção, classificação e resposta ou resolução.

Na Ouvidoria, a demanda do consumidor que já foi objeto de análise por outra área da organização ou por algum órgão regulador entra numa régua mais complexa. Senão vejamos: reconhecimento da causa raiz – internalização da causa raiz dentro da organização – mudança ou correção dos processos – resposta dentro do prazo das resoluções aos reguladores – acompanhamento da implementação ou implantação de melhorias nas áreas da organização – reporte das melhorias implementadas aos reguladores (relatórios periódicos), publicação das atividades concluídas em relatórios no portal da empresa para os interessados para consulta. Enfim, com a Ouvidoria a empresa é orientada ao cumprimento das governanças sociais, alinhamento com políticas públicas, posicionamento perante as responsabilidades sociais com foco na governança cidadã.

Circunstâncias na prática: nos modelos regulatórios e na perspectiva das empresas que estabeleceram o SAC e a Ouvidoria dentro da mesma estrutura, é comum nos depararmos com uma situação ingrata e muitas vezes delicada para os Ouvidores de Ouvidorias externas do setor privado, quando ele é obrigado dentro dos limites de suas responsabilidades a diagnosticar que as demandas que já passaram pelo crivo de toda a organização e já tiveram todos os seus processos direcionados corretamente para a resolução no SAC não estão sendo resolvidas, gerando um transbordo desnecessário e que impacta sobremaneira o atendimento ao cliente.

Nesse contexto de atendimento, as empresas desenvolveram algumas soluções internas para a modelagem das áreas quanto à sua operacionalidade. Um exemplo bem significativo é a divisão das estruturas de atendimento em níveis de solução. Isso porque na prática as Ouvidorias externas dos setores privados funcionam como último nível de solução dentro da empresa e ficam acima do primeiro e segundo níveis de atendimento do SAC. Na prática esse escalonamento funciona da seguinte forma: Primeiro nível de contato: primeira solicitação para solução de demandas; Segundo nível de contato: quando o cliente de posse de um protocolo de atendimento não se sentir atendido plenamente e resolver reabrir a manifestação para nova análise. Se mesmo assim, durante essa jornada, o cliente ainda esteja insatisfeito com o desfecho do caso tratado, ele tem o direito de acessar o canal da Ouvidoria que, de posse das informações e do histórico do atendimento, iniciará a tratativa da demanda como representante do cliente dentro da organização. Com um olhar mais qualitativo e a partir da visão do cliente, reunirá esforços para resolver o problema dentro da organização até as últimas instâncias se assim julgar necessário. Trata-se de um processo de defesa dos direitos e do que é justo. Nesse aspecto, a Ouvidoria incorpora atributos de cidadania participativa e de cunho democrático.

5 QUESTÕES OPERACIONAIS RELEVANTES ENTRE OS SACS E AS OUVIDORIAS EXTERNAS

Podemos dizer que muitas Ouvidorias externas do setor privado funcionam orientadas por níveis de solução. Essa divisão operacional interna é muito comum nos setores que apresentam grandes volumetrias de demandas e que são, conseqüentemente, os que estão sob as determinações legais do Decreto n. 6.523/2008 (BRASIL, 2008).

Pretende-se com isso criar níveis de atendimento baseados nos tipos de demandas dos clientes. Organiza-se para tanto uma classificação das demandas, dentro de critérios estabelecidos pela própria empresa, analisando a “causa raiz” para níveis de criticidade e alçada e também as volumetrias para *performance* em *first call resolution*.

Com isso, as empresas que optam pelo modelo de níveis de atendimento buscam, dentro de certos limites, estabelecer parâmetros de resolutividade dentro da estrutura, tentando de certa forma satisfazer as expectativas dos clientes dentro de fluxos organizados pela empresa, considerando a causa raiz e a volumetria dos problemas.

Também passarão por processos classificatórios de demandas conforme o grau de complexidade e de alçada. É natural que muitos dos casos que apresentam baixos índices de complexidade, próximos de uma simples consulta ou dúvida, sejam direcionados para meios robotizados, ou seja, a utilização de IA – Inteligência Artificial.

Assim sendo, os SACs são responsáveis por recepcionar uma volumetria considerável de demandas e buscam resolvê-las sem precisar “escalonar” a solicitação dentro da empresa, ou deixar que o cliente, insatisfeito com o atendimento ou com a demora, acesse outros canais como redes sociais, agentes reguladores, órgãos de proteção e defesa do consumidor como Procons, a Plataforma Consumidor.gov e até mesmo o Poder Judiciário. Canais mais caros, de maior exposição e de maior risco para a empresa.

6 AS OUVIDORIAS EXTERNAS DO SETOR PRIVADO NAS RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

A Ouvidoria externa mantém uma conexão positiva e propositiva como também reativa e receptiva às demandas que envolvem os órgãos públicos, no que tange aos interesses dos consumidores.

Diferentemente da área de relações governamentais, que tem em seu escopo precípua o relacionamento com todos os Poderes Públicos, entidades, sindicatos e associações civis organizadas para os mais diversos assuntos e propósitos, a Ouvidoria deverá ser acionada sempre que nesses contextos existir uma questão envolvendo uma relação de consumo ou interesses de consumidores.

Portanto, existe um recorte, uma limitação, em sua atuação participativa. Porém, quando a questão envolve as relações de consumo que chegam até a empresa por esses meios de conexão, ou seja, órgãos reguladores, fiscalizadores ou entidades de defesa do consumidor como é o caso dos Procons, o titular na condução dessa demanda dentro da empresa será o Ouvidor. Essa representação vem em apoio às determinações legais existentes na Lei n. 12.527/2011 – Lei de Acesso

à Informação, Lei n. 13.460/2017 – Lei dos Direitos dos Usuários de Serviços Públicos e, claro, ao próprio Código de Defesa do Consumidor do Brasil.

Isso não significa que todas as decisões e o fluxo da demanda caberão exclusivamente à Ouvidoria. Entendemos que não existem decisões organizacionais isoladas e sob responsabilidade exclusiva de uma determinada área da organização. Esse tipo de entendimento ficou no passado, não sendo de bom alvitre manter apenas uma área organizacional cuidando das decisões e demandas que envolvam os direitos e os deveres dos consumidores. Toda a organização precisa estar “afinada” e “alinhada” no que diz respeito aos seus clientes. A interlocução interna e a externa poderão estar sob a responsabilidade da Ouvidoria, mas todo o processo de análise e resposta passará pelo crivo de diversas áreas da organização, como por exemplo, a auditoria, relações governamentais, jurídico, *compliance* e presidência, mas a condução: “começo, meio e fim” será da Ouvidoria.

Interessante observar que, quando as demandas são enviadas para a empresa por meio desses órgãos, provavelmente elas têm relevância em seu conteúdo e vão precisar de atenção diferenciada. Por isso essas demandas, na prática do dia a dia das empresas, não ficam sob a responsabilidade das áreas de SAC, pois ele tem o escopo direcionado para os primeiros contatos, que muitas vezes são compostos de pequenas solicitações, dúvidas ou solicitações de menor complexidade.

7 O FORTALECIMENTO DAS OUVIDORIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

A Ouvidoria como organismo essencial na Administração Pública recebeu destaque especial na Lei n. 13.460, de junho de 2017 (BRASIL, 2017), que estabeleceu normas básicas sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Essa conquista não foi um evento isolado na legislação brasileira, mas o resultado do amadurecimento da democracia brasileira, iniciada antes mesmo da Constituição Federal de 1988.

Um dos fatores mais expressivos dessa conquista foi a necessidade de aproximação entre os cidadãos e a Administração Pública. Claro que existiram outros fatores também importantes nessa conquista, como o princípio da eficiência, incluído no texto constitucional pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998 (BRASIL, 1998): com as exigências da efetividade e transparência em todos os seus atos, esse princípio exigiu esforços no sentido de operacionalizar mudanças significativas no *modus operandi* da administração em relação aos cidadãos.

Cabe-nos destacar também a importância da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), conhecida como a Lei de Acesso à Informação, para a formação de uma inteligência administrativa direcionada para o fortalecimento das Ouvidorias como um organismo da Administração Pública, vocacionado para o tratamento das informações, principalmente se observarmos os dispositivos dos artigos 6º e 7º e sua importância na interlocução com a sociedade.

Dentro desse contexto organizacional, a Ouvidoria apresenta-se não como uma alternativa, mas como uma solução adequada para o estabelecimento de relações mais eficientes entre os cidadãos e a Administração Pública.

Elas são vistas com um instrumento que reage de forma positiva aos reclamos da população. A

Ouvidoria é um espaço público de controle e participação social, uma conquista social exatamente na esteira da Constituição Federal de 1988.

Essa análise nos fornece subsídios necessários para chegarmos a uma conclusão assertiva em torno das Ouvidorias públicas e sobre os momentos que definiram a Ouvidoria como um órgão de excelência na Administração Pública direta e indireta, e isso, por sua vez, nos ajuda a definir seu escopo precípua, que é a qualidade de vida das pessoas e a utilidade pública por meio da aproximação comunicacional entre a administração e o cidadão.

Os novos entendimentos advindos de Leis que tratam da Administração Pública trouxeram um novo impulso para as Ouvidorias públicas e, com isso, fortaleceram de certa forma o entendimento do setor privado de que as Ouvidorias podem ser um instrumento estratégico nas empresas dentro dos mesmos critérios estabelecidos pela Administração Pública.

8 PRINCIPAIS DISTINÇÕES ENTRE AS OUVIDORIAS E OS CANAIS DE DENÚNCIAS

Outro ponto importante e que também problematiza as Ouvidorias como organismos importantes dentro das organizações é a confusão causada com os chamados canais de denúncias.

Essa confusão é na verdade conflituosa em muitos aspectos, porém considerando as finalidades com as quais esses canais foram criados não deveria haver conflitos.

Vamos imaginar que determinada empresa institui um canal de denúncias contra a sua vontade, mas por necessidade de inibir, impedir e coibir qualquer prática contrária aos direitos humanos, à sua dignidade e aos princípios, valores e missão nos quais acredita e que defende como organismo na sociedade.

Portanto, temos a convicção de que a criação de um canal de denúncias numa empresa deve ser entendida principiologicamente como exceção, pois o ideal seria não haver situação que justificasse a necessidade de um canal desses dentro do ambiente da empresa. É uma reação a ações indesejadas que infelizmente podem ocorrer em todos os ambientes onde existam pessoas se relacionando, e repetimos que são comportamentos que não deveriam ocorrer dentro do convívio humano, mas que, infelizmente, ocorrem com certa frequência e necessitam de respostas urgentes para que sejam coibidos e punidos.

O canal de denúncias é um instrumento de acesso procedimental que serve precipuamente para apurar denúncias de atos ilícitos e de condutas contrárias à ética, à integridade física e psíquica das pessoas e que, de certa forma, são contrários aos direitos humanos.

Não é um canal de recepção de reclamações, dúvidas, sugestões e informações de modo genérico. É um canal mais específico de “denúncia”, portanto necessita de regras próprias adequadas a finalidades específicas que diferem na forma de tratamento das demandas dos consumidores, porém não há nada que impeça o tratamento dessas demandas pelas áreas de Ouvidorias, observando-se para isso procedimentos próprios.

Importante ressaltar que esse canal tem algumas similaridades com as Ouvidorias públicas e com as Ouvidorias internas das empresas, pois dentre suas atribuições está a de zelar pela reputa-

ção da organização em todos os meios e níveis relacionais. Mas, para sermos fiéis ao tema proposto, não vamos aprofundar a temática sobre esse canal interno, mas somente sobre Ouvidorias externas dos setores privados e regulados, seguindo-se alguns pressupostos definidores de escopo atribuídos pelo regulador no atendimento das demandas dos consumidores.

Portanto o canal de denúncias é um canal híbrido que atende demandas internas e externas, mas seu escopo é diferente do escopo das Ouvidorias externas do setor privado regulado. Assim sendo, não existem superposições, conflitos ou oposições entre esses organismos dentro da organização. As diferenças são bem delineadas e as responsabilidades bem definidas no *business plan* de qualquer empresa.

9 CONCLUSÃO

Diante do exposto, procuramos demonstrar a singularidade das Ouvidorias externas para os setores regulados e as principais distinções entre as principais áreas de interface com o ecossistema de recepção de demandas internas e externas das empresas e sua importância, singularidade e necessidade de coexistir dentro da estrutura organizacional independente dos SACs, Canais de Denúncias, Compliance e até mesmo da própria Ouvidoria Interna.

Consideramos o histórico do instituto e suas principais diferenças operacionais e procedimentais. Com isso esperamos ter elucidado os principais pontos, questões e pontos de conflitos que possam eventualmente surgir no dia a dia das organizações quanto à atuação das Ouvidorias externas e seus benefícios efetivos para a empresa e para os clientes.

Procuramos aprofundar as questões que se referem às atuações do SAC e das Ouvidorias quando da existência desses mecanismos na mesma estrutura organizacional e os benefícios efetivos de se ter os dois organismos atuantes na mesma infraestrutura, colaborando de forma efetiva para o aperfeiçoamento e para o desenvolvimento de uma política interna direcionada para o consumidor e sua experiência como cliente.

Também discorremos sobre a diferença fundamental entre as Ouvidorias e os chamados canais de denúncias. Entendemos que ambos não se equiparam nem se opõem em suas funções primordiais dentro da organização. O canal de denúncias como ficou demonstrado possui uma função muito mais próxima do *compliance*, podendo até mesmo ser entendido e considerado como um canal de acesso ou um ponto de contato entre as organizações e os ecossistemas das empresas no que se refere às demandas que tenham como conteúdo atos ilícitos ou condutas contrárias às normas, à ética, à moral e demais circunstâncias que atentem contra a dignidade das pessoas e aos direitos humanos.

A existência da Ouvidoria na infraestrutura das empresas colabora sobremaneira com a valorização do cliente por todos os entes da organização e possibilita melhoria contínua nos produtos e serviços colocados à disposição do mercado consumidor.

Com isso concluímos que a presença de uma Ouvidoria atuante e comprometida com a qualidade dos produtos e serviços oferecidos no mercado, com uma agenda permanente com a alta gestão das organizações, é o melhor instrumento organizacional para a manutenção de uma boa reputação e para o efetivo cumprimento dos valores e da missão da empresa.

REFERÊNCIAS

ANATEL. Resolução n. 717, de 23 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-717-de-23-de-dezembro-de-2019-235328441>. Acesso em: 12 jun. 2021.

ANS. Resolução Normativa – RN n. 323, de 3 de abril de 2013. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/sau-delegis/ans/2013/res0323_03_04_2013.html#:~:text=determino%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o.-,Art.,relativas%20aos%20direitos%20do%20benefici%C3%A1rio. Acesso em: 12 jun. 2021.

BACEN. Resolução n. 4.433, de 23 de julho de 2015. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2015/pdf/res_4433_v1_O.pdf. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Decreto n. 6.523 de 31 de julho de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6523.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kuj-rw0TZC2Mb/content/id/19141395/do1-2017-06-27-lei-no-13-460-de-26-de-junho-de-2017-19141216. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.

FILOMENO, José Geraldo Brito (Org.). *Tutela Administrativa do Consumidor: Atuação dos Procons, legislação, doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2014.

SAMPAIO, Maria Lumena Balaben. A tutela administrativa do consumidor: Procon – do atendimento à solução de um conflito na relação de consumo. In: FILOMENO, José Geraldo Brito (Org.). *Tutela Administrativa do Consumidor: Atuação dos Procons, legislação, doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2014.

ZULZKE, Maria Lucia. *Abrindo a Empresa para o Consumidor: a importância de um canal de atendimento*. 4. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1997.

PESQUISAS SOBRE O ATENDIMENTO DA OUVIDORIA: INSUMOS PARA GESTÃO

Aline Pereira Soares¹
Cristiane Sangoi Klüsener²
Luiz Cristiano de Andrade³

Resumo

Ouvidorias ampliam o diálogo com as partes interessadas por meio de canais que recebem as mais variadas manifestações, parte relevante do relacionamento das empresas com seus *stakeholders* e dos governos com seus cidadãos, permitindo melhorar os processos corporativos e a implementação de políticas públicas. Assim, as próprias Ouvidorias devem se submeter periodicamente à aferição de seu desempenho e da sua credibilidade utilizando-se de instrumentos sistematizados, que incluem indicadores de gestão e de pesquisas com usuários efetivos e potenciais. O presente artigo analisa os resultados de uma pesquisa interna com o objetivo de avaliar a imagem da Ouvidoria da Transpetro entre os seus empregados e prestadores de serviço. Nesse sentido, a pesquisa mediu o grau de satisfação com os atendimentos realizados, avaliou o grau de recomendação da Ouvidoria a terceiros, aferiu o nível de confiança nos serviços da Ouvidoria e captou a percepção sobre a relação entre as demandas tratadas e a melhoria dos processos da empresa. Por fim, mas não menos importante, a análise dos resultados qualitativos da pesquisa, somada à construção de direcionadores de atuação, permite apontar um caminho promissor para a definição de indicadores de *performance* para as Ouvidorias.

Palavras-chave: Ouvidoria. Pesquisa. Serviços. Imagem. Indicadores.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p185-200

1 Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento – UFSC. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas (NEOGA – UFSC). Especialista em Pesquisa de Opinião e Mercado (UERJ). Profissional de Responsabilidade Social da Petrobras Transportes S/A – Transpetro. (alinepsoares@gmail.com)

2 Mestre em Psicologia – UFSC. Graduada em Relações Públicas pela UFSM. Coordenadora de Transparência e Percepção Pública na Ouvidoria da Petrobras Transporte S/A – Transpetro. (cristianeklusener@transpetro.com.br)

3 Mestre em História Social. Advogado. Professor de Direito Administrativo da PUC-Rio. Ouvidor da Transpetro desde 2016. (luizcristiano@puc-rio.br)

Abstract

Ombudsman's offices expand the dialogue with stakeholders through channels that receive several manifestations, an important part of relationships between companies and their stakeholders and between governments with their citizens, improving corporate processes and public policies. Thus, the Ombudsmen themselves must periodically undergo the assessment of their operation and credibility, using systematized instruments, which include management indicators and surveys with actual and potential customers. This article analyzes the results of an internal survey with the aim of evaluating Transpetro's Ombudsman reputation among its workers. In that regard, the survey measured the satisfactions degree with the care provided; evaluated the recommendations degree of the Ombudsman; measured the trusts level in the Ombudsman's services; and captured the perception about the relationship between the claims with the company's processes improvement. Last but not least, a survey qualitative analysis, added to the action guidelines formulation, allows us to point out a promising path for the Ombudsmen performance indicators definition.

Keywords: Ombudsman. Survey. Service. Reputation. Indicators.

1 INTRODUÇÃO

Diariamente, as Ouvidorias recebem manifestações que apontam problemas no funcionamento de órgãos públicos ou externalidades indesejadas nas atividades empresariais. Em que pese o papel das Ouvidorias ser mais amplo do que a atividade de cuidar de reclamações, é importante entender que essas manifestações permitem a correção e a melhoria contínua das políticas públicas e dos processos corporativos.

Diante dessa constatação e considerando que as Ouvidorias são o segundo e último canal de atendimento de cidadãos e consumidores, é fundamental que também disponham de instrumentos sistematizados para avaliar seu funcionamento e sua credibilidade. Entre esses instrumentos, que incluem indicadores de prazo e de eficácia, destaca-se a realização periódica de pesquisas específicas com as partes interessadas, que incluem não apenas os usuários efetivos, ou seja, pessoas que recorreram/utilizaram os serviços, mas também os potenciais, como os empregados da companhia, que poderão, a qualquer momento, solicitar os serviços da Ouvidoria.

Isso porque, se entendemos que a função precípua das Ouvidorias é promover o diálogo, democratizando a atuação estatal, legitimando políticas públicas ou fortalecendo a imagem das empresas, elas próprias não podem deixar de avaliar a sua atuação. A partir dos subsídios gerados por pesquisas com metodologia adequada, é possível que as Ouvidorias façam para si exatamente o que fazem para as demais áreas da empresa ou para os demais órgãos públicos. Ao analisar os dados coletados, transformando-os em informação sistematizada, o intérprete da pesquisa deve buscar oportunidades de melhoria em seus processos e entender se a imagem da Ouvidoria corresponde aos valores que se busca concretizar com sua criação e funcionamento.

Portanto, a pesquisa de avaliação passa a ser um dos canais de comunicação com a Ouvidoria, mas um canal que se destina especificamente a avaliar justamente a função de gerir os canais da empresa, do órgão público ou da entidade. E aqui deve ser sublinhado que as Ouvidorias não devem ser reduzidas a um canal de comunicação com a empresa. Isso seria confundir os meios utilizados pela Ouvidoria com a natureza de sua função, muito mais ampla, da qual voltaremos a tratar neste artigo.

O presente artigo apresenta a metodologia utilizada e discorre sobre os resultados de uma pesquisa interna realizada na Petrobras Transportes S.A. – Transpetro, materializando, em resumo, a seguinte pergunta: Qual a imagem percebida que os colaboradores da Transpetro têm da sua Ouvidoria? Em outros termos, a pesquisa apresentou dois grandes objetivos:

- a) Objetivo geral: avaliar a imagem percebida pelos colaboradores.
- b) Objetivos específicos: medir o grau de satisfação com os atendimentos realizados pela Ouvidoria, avaliar o grau de recomendação da Ouvidoria a terceiros, avaliar o nível de confiança nos serviços da Ouvidoria, captar a percepção se as demandas de Ouvidoria podem resultar em melhoria dos processos da empresa.

A Petrobras Transporte S.A. – Transpetro é uma empresa de transporte de combustíveis e logística, atuando também em operações de importação e exportação de petróleo e derivados, gás e etanol em todo o território nacional. Trata-se de uma subsidiária integral da Petrobras, que une as áreas de produção, refino e distribuição.

A companhia opera 47 terminais (20 terrestres e 27 aquaviários), transportando anualmente bilhões de litros de combustível por uma rede de 15 mil quilômetros de oleodutos e gasodutos no país. No transporte marítimo, opera com uma frota de 42 navios e, no mercado internacional, por intermédio da Transpetro International BV – TI BV (TRANSPETRO, 2021).

2 DESENVOLVIMENTO

Após definir os objetivos, foram trabalhados dois conceitos que fundamentaram a elaboração das perguntas: grau de satisfação com a qualidade em serviços e a imagem-branding de uma instituição. Esses conceitos permitem identificar o quadro de uma imagem favorável ou não de uma empresa ou setor, nesse caso a própria Ouvidoria, que é um termômetro cotidiano dessas percepções.

Na explicação de ALMEIDA e BELO (2017), a reputação recai sobre a capacidade de uma empresa de gerar valor e, especialmente, sobre o quanto ela é capaz de cumprir as promessas realizadas. Essas percepções vão se refletir no grau de admiração, confiança e empatia que os usuários e as pessoas em geral sentem em relação à empresa e que contribuem diretamente em decisões de opinar, influenciar em compras, investir e até mesmo no desejo de trabalhar nela. FOMBRUN (1996) corrobora ao apontar que a reputação é apresentada como a avaliação de uma empresa pelos seus *stakeholders* (públicos de relacionamento) em termos de afeição, apreço e conhecimento, podendo tornar-se uma vantagem competitiva intangível para a organização.

Indubitavelmente, as Ouvidorias contribuem para compor a imagem e a reputação de uma empresa. Segundo definição da Associação Brasileira das Relações Empresa Cliente – ABRAREC (2015) e a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – ABO (2015), as Ouvidorias têm como área de atuação a defesa dos direitos dos cidadãos, consumidores e usuários de produtos e serviços, apoiando no esclarecimento dos seus deveres, prevenindo e solucionando conflitos. Ademais, devem garantir uma avaliação justa e imparcial às demandas dos usuários ao viabilizar “um canal de comunicação direto entre o cidadão e as organizações, atuando como segunda instância administrativa no atendimento de suas manifestações” (ABRAREC e ABO, 2015).

Com base nesses conceitos, optou-se por avaliar a imagem, ou seja, qual a percepção que os colaboradores (usuários ou potenciais usuários do serviço) têm em relação à atuação da Ouvidoria da Transpetro, na medida em que a confiança no atendimento às demandas e anseios dos colaboradores pode impactar diretamente a imagem e a reputação da empresa.

Ademais, para avaliar a imagem da Ouvidoria nessa pesquisa, seria necessária, inclusive (e principalmente), a medição do grau de satisfação dos serviços prestados por esse setor/gerência, dentro da Transpetro, que ajudam a compor a imagem que os colaboradores têm em relação à Ouvidoria, ou seja, a sua percepção. Para tanto, trabalhamos com o conceito de “serviços”.

Segundo ZEITHAML e BITNER (2008) os serviços caracterizam-se principalmente pela intangibilidade. Serviços são qualificados por ações e atuações e, boa parte das vezes, não podem ser vistos, sentidos ou tocados. Desse modo, o usuário do serviço acaba adquirindo a satisfação por meio da utilização ou da sensação de estar sendo atendido por um serviço. Por essas características, os serviços são mais complexos, pois, na maioria das vezes, a qualidade vai depender de fatores

incontroláveis, tais como: a superação das expectativas do usuário; o tipo de atendimento prestado; a incerteza da execução – que pode não atender ao que foi previamente planejado e divulgado; e ainda, dependendo de como tenha sido a experiência (uma vez que experiência não pode ser “devolvida”), o usuário pode ou não se dizer satisfeito com o atendimento ou atuação da Ouvidoria.

Ao considerar essas propriedades dos serviços, e no caso específico dessa pesquisa, o instrumento de coleta de dados a ser apresentado na sequência contemplou os principais pontos na avaliação da satisfação com um determinado serviço, a qual envolve principalmente a qualidade no atendimento.

ZEITHAML e BITNER (2008) enfatizam que os usuários consideram cinco dimensões para avaliar a satisfação ou não quanto à qualidade de serviços utilizados, a saber: a) **confiabilidade**, que envolve a percepção de o serviço ter sido executado de forma segura e precisa; b) **responsividade**, que é a proatividade em atender os colaboradores/usuários e prestar serviços sem demora; c) **segurança**, que diz respeito ao conhecimento que os colaboradores da Ouvidoria transmitem, aliado à habilidade de demonstrar credibilidade e confiança e sua simpatia; d) **empatia**, que é a atenção dedicada exclusivamente a cada usuário, individualmente e com cuidado; e) **tangibilidade**, que engloba a aparência do local onde o serviço foi prestado, os equipamentos utilizados, os canais (como eles são apresentados), o preparo da equipe e materiais auxiliares.

A seguir será descrita e analisada a pesquisa realizada pela Ouvidoria da Transpetro, disponível dentro do sistema Microsoft Forms, *software* que permite auditorias e a geração de um *link*, durante 19 dias, nos meses de setembro e outubro de 2020 (*link* utilizado exclusivamente pelos colaboradores da Transpetro).

2.1 Metodologia da Pesquisa

A ação corporativa iniciou-se em agosto de 2020, com uma reunião de *briefing*, etapa fundamental para o planejamento e a elaboração das perguntas. Naquele momento, foram avaliados os objetivos gerais e específicos da pesquisa, com a finalidade de identificar os principais pontos que precisavam ser esclarecidos. Após a reunião, foi enviada ao Comitê de Auditoria Estatutário da Transpetro a proposta que apresentava os procedimentos metodológicos, as escalas a serem utilizadas e o método de coleta de dados. Depois da aprovação pelo Comitê, o formulário começou a ser estruturado.

De acordo com seus procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como predominantemente quantitativa, exploratória e descritiva, por acessibilidade.

Segundo apontam MATTAR (2010), AAKER e KUMAR (2016) e CHURCHILL e PETER (2015), a pesquisa descritiva avalia a frequência com que algo ocorre, caso exista, entre duas variáveis, por meio do cruzamento dos dados e segmentação dos públicos.

A pesquisa caracteriza-se também como exploratória, porque não há pesquisas anteriores avaliando a Ouvidoria junto ao público interno de colaboradores da Transpetro. Este tipo de pesquisa é também muito útil para o estabelecimento de prioridades a serem identificadas e comunicadas aos gestores, para que as transformem em conhecimento e ações, assim como para o aprendizado sobre problemas práticos na execução de um trabalho (AAKER e KUMAR, 2016).

Também é quantitativa por entrevistar grande número de pessoas e levantar dados numéricos que indicam tendências. A análise leva em conta o número de pessoas que possuem determinado comportamento (CHURCHILL e PETER, 2015). E é por acessibilidade, uma vez que participaram da pesquisa somente os colaboradores que quiseram e se mostraram acessíveis e disponíveis para responder.

O universo da pesquisa quantitativa é composto por todos os colaboradores da Transpetro (empregados e prestadores de serviço), totalizando 7.049 (sete mil e quarenta e nove pessoas), segundo informações internas fornecidas pela gerência de RECURSOS HUMANOS (2020); distribuídos em 22 gerências executivas e a alta administração; abrangendo o quadro de terra (colaboradores que trabalham nas instalações fixas) e de mar (marítimos que trabalham nas frotas de navios).

A amostra foi composta por 909 respondentes, o que confere aos dados da pesquisa uma margem de erro de 3% e intervalo de confiança de 95%.

O instrumento de coleta de dados foi elaborado utilizando-se o Microsoft Forms, *software* que permite auditorias e a geração de um *link* contendo o questionário *on-line*, para autopreenchimento.

Para coletar os dados, o *link* com o questionário foi enviado por *e-mail* para todos os colaboradores, pela área interna de Comunicação Empresarial da Transpetro – que também divulgou para a lista de gerentes, por meio do WhatsApp corporativo. Esses gerentes compartilharam com suas equipes, também por WhatsApp.

O instrumento de coleta de dados pôde ser respondido por computador ou pelo celular. Foram enviados três comunicados para todos os colaboradores, além de divulgação da pesquisa realizada pelo Ouvidor durante eventos internos da companhia para todos os presentes. O questionário ficou disponível por 19 dias corridos.

O tempo para responder a pesquisa ficou em torno de sete minutos (tempo contabilizado pelo próprio sistema Forms). O instrumento de coleta de dados foi composto por um total de 16 perguntas, sendo três abertas e treze fechadas. Se o respondente já tivesse sido atendido pela Ouvidoria, era direcionado para uma bateria que avaliou o processo de atendimento. A figura abaixo esquematiza a estrutura do questionário, conforme os parâmetros conceituais e os objetivos traçados anteriormente.

Figura 1 – Estrutura do questionário



Fonte: Dados primários (2020)

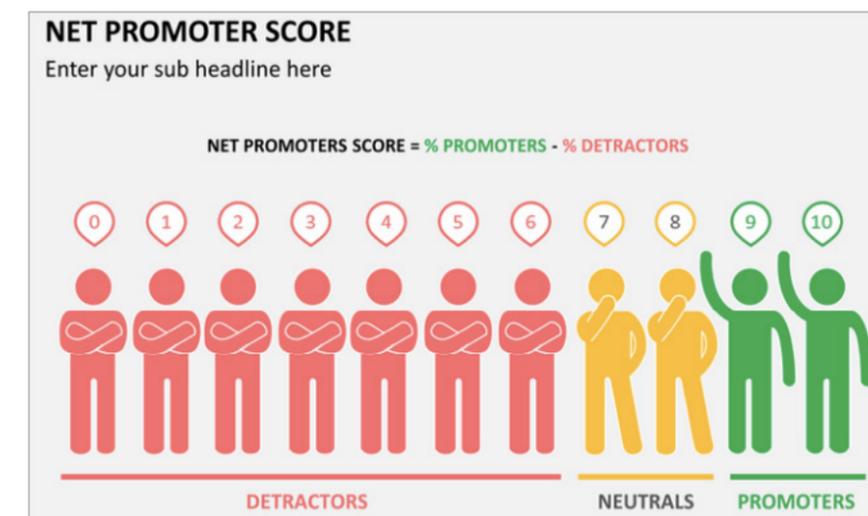
O questionário foi composto pelas seguintes etapas, de acordo com a ordem abaixo:

- a) Bateria de perfil (gerência, local de atuação etc.).
- b) Avaliação de imagem, posicionamento.
- c) Avaliação dos canais de contato com a Ouvidoria, avaliação da confiança, se conhece a Ouvidoria, avaliação da capacidade técnica da equipe da Ouvidoria e se recorrer à Ouvidoria resulta em melhorias de processos.
- d) Segmentação de quem foi atendido e quem não foi.
- e) Avaliação do atendimento da Ouvidoria considerando: postura profissional, rapidez no atendimento, resolução de problema, nota geral para o atendimento e justificativa para as notas abaixo de 7.
- f) Índice de recomendação da Ouvidoria e justificativa para a nota.
- g) Comentários e sugestões.

Nas perguntas fechadas, as escalas do tipo Likert (de 1 a 5) foram utilizadas, pois são amplamente disseminadas, inclusive pelo Ibope (atual Ipec) para avaliação do desempenho governamental.

Para avaliação da recomendação e da qualidade, foi utilizado o método NPS (Net Promoter Score), composto por uma pergunta aberta, com nota de zero a dez, sendo zero para nada recomendável e dez extremamente recomendável. Esse método, que mede o índice de fidelidade, qualidade e satisfação dos clientes diante da prestação do serviço, é também utilizado por grandes empresas como Apple e Microsoft e mensura o quão bem as empresas ou áreas estão lidando com seus clientes ou pessoas com as quais interagem.

Figura 2 – Escala NPS



Fontes: *Revista Exame* (publicada em 24/5/19 e atualizada em 08/6/20)

Endeavor (publicada em 6/7/15 e atualizada em 16/2/18).

2.2 Análise dos Dados: Resultados Quantitativos e Qualitativos

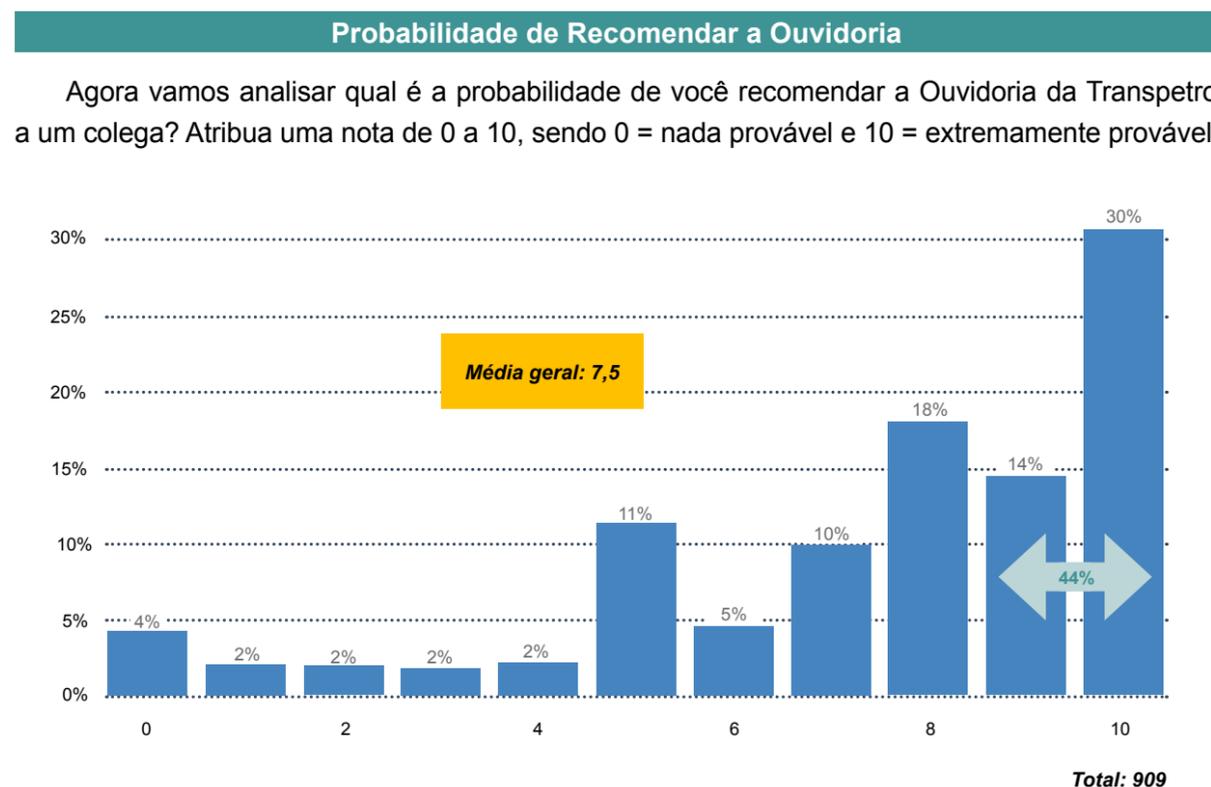
Para análise e tratamento dos dados coletados, foram utilizados os *softwares* Excel e Power BI.

Todas as gerências executivas foram representadas na pesquisa, cumprindo o método de acessibilidade, ou seja, o colaborador respondia/participava se quisesse.

A pesquisa gerou mais de 1.200 (mil e duzentas) respostas abertas, todas analisadas, conforme será detalhado no decorrer deste tópico. As perguntas estavam relacionadas às justificativas solicitadas para as notas de zero a dez, como também no espaço aberto para dúvidas ou sugestões, ao final do questionário.

A nota geral da Ouvidoria, numa escala de zero a dez (método NPS), foi de 7,5, e a nota dos usuários dos serviços da Ouvidoria foi de 7,3. O gráfico abaixo é resultado da análise da seguinte pergunta: *Agora vamos avaliar qual é a probabilidade de você recomendar a Ouvidoria da Transpetro a um colega. Atribua uma nota de zero a dez, sendo zero igual a nada provável e dez igual a extremamente provável.*

Gráfico 1 – Nota geral da Ouvidoria por todos os respondentes



Fonte: Dados primários (2020)

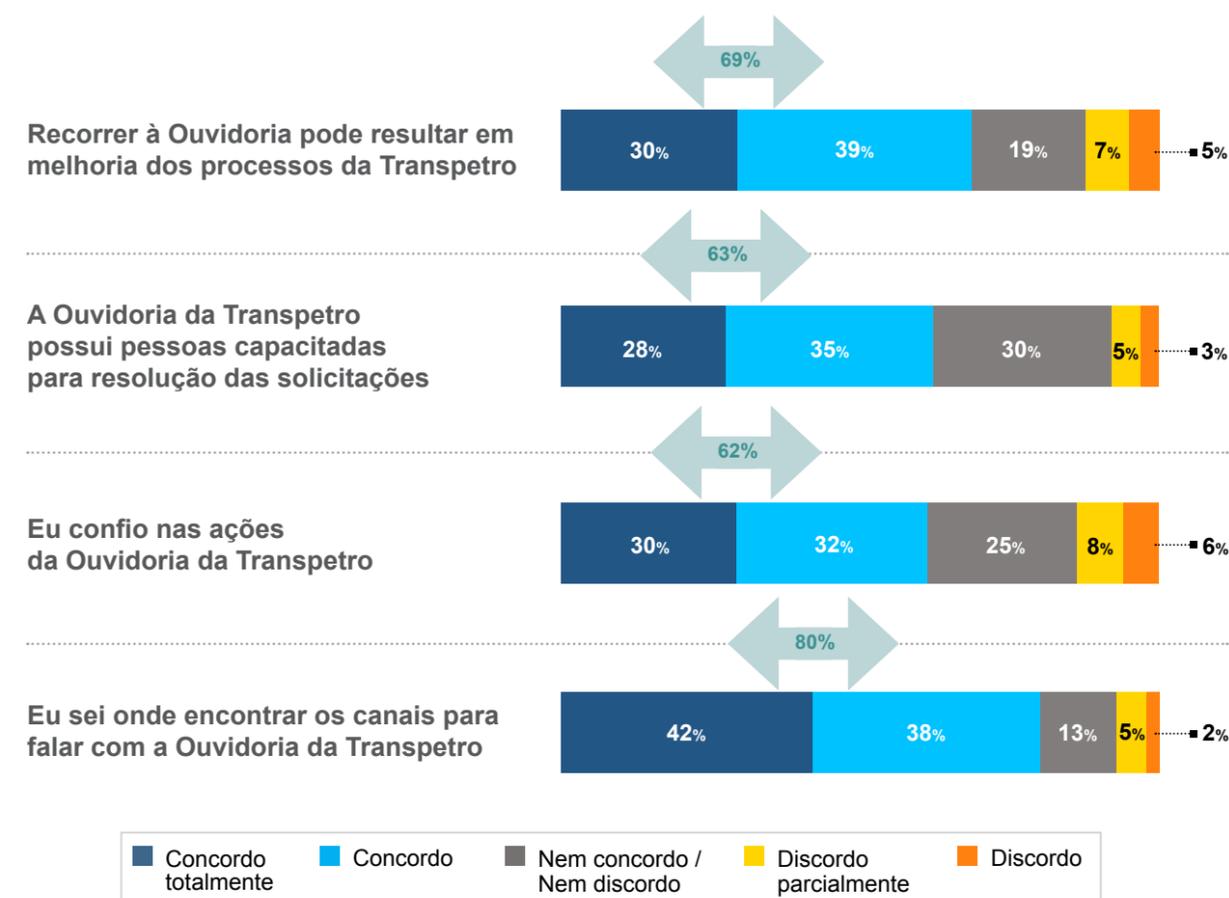
Em outra bateria de perguntas, de acordo com a análise de dados, com base em 909 respostas, 99% conheciam a Ouvidoria.

Nesta questão, foram apresentadas afirmações para que os respondentes marcassem de 1 a 5, sendo 1 discordo totalmente e 5 concordo totalmente, a saber:

- a) Recorrer à Ouvidoria pode resultar em melhoria dos processos da Transpetro – com 69% de concordância.
- b) A Ouvidoria da Transpetro possui pessoas capacitadas para resolução das solicitações – 63% de concordância.
- c) Eu confio nas ações da Ouvidoria da Transpetro – 62% de concordância.
- d) Eu sei onde encontrar os canais para falar com a Ouvidoria da Transpetro – 80% de concordância.

A avaliação das respostas foi positiva, com índices de concordância acima de 60% (concordo totalmente + concordo), conforme gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Avaliação dos serviços da Ouvidoria por todos os 909 respondentes



Fonte: Dados primários (2020)

Em outra questão aberta (Quando se fala em “Ouvidoria Transpetro”, qual a primeira palavra ou imagem que lhe vem à cabeça?), de avaliação qualitativa, a imagem da Ouvidoria foi associada a palavras que designam suas atividades, demonstrando familiaridade com seu funcionamento e finalidade instrumental. Assim, foram mencionadas as palavras canal de denúncia, canal de reclamação, atendimento, ouvir e escutar, sugestões e mediação.

As respostas também apontaram para o nosso propósito, demonstrando que os valores que buscamos concretizar são conhecidos e partilhados: confiança, transparência, conformidade, integridade e justiça. Nesse sentido, ainda foram mencionadas as palavras credibilidade, responsabilidade, respeito e segurança.

Por fim, foi destacada a ideia de que a Ouvidoria existe para resolver problemas. Contudo, a eficiência e a eficácia da Ouvidoria não deveriam ser associadas à resolução imediata de problemas ou ao atendimento automático de pleitos. Além de promover o diálogo com as partes interessadas e de reforçar os valores da companhia, a Ouvidoria atua na mediação da solução com as gerências onde se situa o problema ou mesmo ajuda a evidenciar que não há o problema apontado, contribuindo para que a comunicação da companhia seja mais clara. E esse é um terceiro papel importante da Ouvidoria: melhorar a empresa a partir do tratamento das críticas e sugestões.

2.3 Análise dos Dados dos Usuários Atendidos pela Ouvidoria

Quando avaliado o atendimento da Ouvidoria, os usuários responderam que 82% sentem-se satisfeitos com a postura profissional dos analistas, 62% aprovaram a agilidade do tratamento e 55% consideravam-se satisfeitos com a resolução de problemas.

Na sequência, era solicitado que os usuários dessem uma nota que podia variar de zero (pésimo) a dez (excelente) para o atendimento recebido. A média geral para o atendimento foi de 7,3.

Ao final da bateria de perguntas direcionadas aos usuários (total de 353 pessoas), uma pergunta aberta permitia ao respondente justificar as notas dadas. Nessa questão foram geradas mais de 400 (quatrocentas) respostas (a questão possibilitava múltiplas respostas), que foram analisadas utilizando-se o processo de codificação, ou seja, todas as respostas foram lidas e agrupadas em categorias, conforme sua semelhança.

Foram geradas categorias separadas por notas de 0 a 6 (respondentes considerados pelo NPS como detratores), as 7 e 8 (neutros) e 9 e 10 (defensores).

Para as notas de 0 a 6, consideradas pontos de atenção, as categorias que geraram mais respostas estavam relacionadas ao **atendimento** e ao **tempo de resposta** da Ouvidoria.

Para as notas 7 e 8, as categorias mais citadas estavam relacionadas ao **tempo de resposta** e à **efetividade da Ouvidoria na intermediação da solicitação**.

E para as notas 9 e 10, as categorias com maiores índices relacionavam-se à **presteza no atendimento** e ao **resultado das solicitações**.

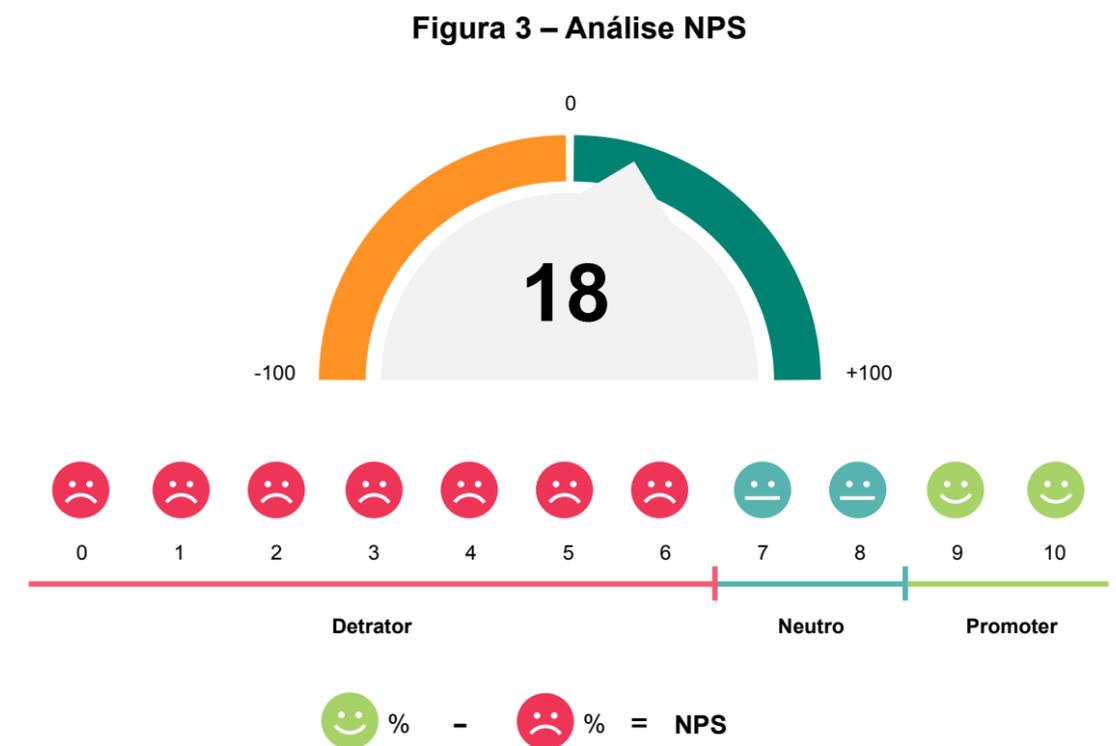
Pelas notas acima, constata-se que, para muitos usuários, a avaliação da Ouvidoria está mais relacionada ao atendimento de seus pleitos (efetividade na intermediação da solicitação e resultado das solicitações), o que não depende totalmente dos esforços dos analistas de Ouvidoria ou do Ouvidor e não propriamente do trabalho em si da Ouvidoria (atendimento, presteza no

atendimento e tempo de resposta). A constatação representa um desafio de comunicação com as partes interessadas.

2.4 Avaliação NPS: Para Todos os Usuários

Ao final do questionário, todos os respondentes (909 pessoas) foram questionados sobre o nível de recomendação da Ouvidoria, em uma escala de zero a dez, sendo zero nada provável e dez extremamente provável, a partir da seguinte pergunta: Agora vamos avaliar qual a probabilidade de você recomendar a Ouvidoria da Transpetro a um colega.

Essa análise gerou um índice NPS representado na figura abaixo.



Fonte: Dados primários (2020)

O gráfico acima mostra que, entre os que foram atendidos pela Ouvidoria, o NPS (índice de qualidade dos serviços) é de 18%. É considerado pelo método uma avaliação boa entre os usuários dos serviços que responderam à pesquisa. O mesmo acontece com o NPS geral, que foi de 17%, classificado como bom a razoável, quando avaliados todos os entrevistados (usuários e não usuários dos serviços da Ouvidoria).

Depois da pergunta relacionada ao NPS, conforme indica o próprio método, o respondente é solicitado a justificar sua nota. Novamente foram geradas categorias separadas por notas de 0 a 6 (respondentes considerados pelo NPS como detratores), as 7 e 8 (neutros) e 9 e 10 (defensores).

Para as notas de 0 a 6, consideradas pontos de atenção, as categorias que geraram maiores respostas estavam relacionadas à **percepção da efetividade das ações da Ouvidoria e ao resultado do atendimento** – ambas categorias vinculadas ao resultado esperado pelo respondente.

Para as notas 7 e 8, as maiores categorias estavam relacionadas à **alta credibilidade da Ouvidoria** e ao fato de **ser reconhecida como um canal, como um elo entre empresa e empregado**.

E para as notas 9 e 10, as categorias se relacionavam à **confiança e transparência da Ouvidoria** e à **eficiência na resolução de problemas/conflitos**.

Com base na análise de todas as perguntas é possível identificar pontos positivos que reforçam a imagem de confiança e credibilidade da Ouvidoria, que também é associada a um canal de comunicação entre colaboradores e empresa.

A recomendação da Ouvidoria por seus colaboradores pode ser considerada muito boa, visto que, para um setor que é destinado a tratar demandas que não foram atendidas pela empresa ou a mediar soluções para problemas pontuais ou crônicos, a área foi bem avaliada (com média 7,5).

As análises das perguntas abertas permitem alertar para que a Ouvidoria fique mais atenta a pontos que, ao mesmo tempo, são fortes e considerados de atenção: o atendimento, por exemplo. Essas respostas, sem uma análise mais profunda e qualitativa, seriam pouco efetivas e não ensinariam ações mais específicas ao encontro dos anseios dos colaboradores.

O quesito atendimento aparece relacionado à demora no tempo da resposta, o que revela a oportunidade de melhorar o tempo do atendimento. O mesmo quesito atendimento aparece como elogio, relacionado à presteza, o que demonstra que a categoria tem alta correlação com o grau de satisfação dos seus usuários.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há alguns anos, um número significativo de empresas vem tentando construir culturas corporativas alicerçadas em valores e nos propósitos de suas lideranças, os quais guardam sua historicidade e se inserem – obviamente – na sociedade. Preocupadas com a reputação e a imagem, muitas empresas têm aderido a um novo modelo de negócios. Externamente, esse modelo caracteriza-se pela promoção do diálogo com todas as partes interessadas e, internamente, pela abertura às reivindicações de equidade de gênero e raça e pela composição de quadros de funcionários que observem a diversidade e respeito à orientação sexual.

Essa transformação ocorreu em conjunto com diversos movimentos sociais que expressam preocupações com o planeta, ameaçado pelo aquecimento global, e com as pessoas, pressionadas pela miséria e pelas crescentes desigualdades. Paulatinamente, executivos e organizações mitigaram o princípio da maximização dos lucros e afastaram a concepção de que o propósito das sociedades empresariais se circunscreveria exclusivamente aos interesses dos acionistas.

O Dow Jones Sustainability Index World, criado em 1999, foi o primeiro indicador a apontar as organizações que exercem liderança global em sustentabilidade, classificando-as de acordo com a sua capacidade de gerar valor para os acionistas a longo prazo. No Brasil, o Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) foi criado em 2005, pela então Bovespa (atual B3), bolsa de valores brasileira, sediada em São Paulo. O índice “busca criar um ambiente de investimento compatível com as demandas de desenvolvimento sustentável da sociedade contemporânea e estimular a responsabilidade ética das corporações (B3, 2021).

Da mesma forma, os governos, em diferentes níveis, desde sistemas transnacionais a estruturas locais, abandonaram o formalismo burocrático e passaram a buscar sua legitimação por meio da ampliação da transparência, do fomento da participação popular e da realização de diálogos sistemáticos com a sociedade civil.

Nesse contexto, as Ouvidorias, tanto na esfera pública quanto na esfera privada, assumem um importante papel. Diante das elevadas expectativas da sociedade em relação às empresas e aos governos, não cabe mais pensar as Ouvidorias como meras intermediárias, repassadoras de demandas e de respostas. Da mesma forma, o papel das Ouvidorias não deve se restringir a um canal de comunicação com a empresa. Essa concepção, além de reativa, confunde o instrumento com a sua finalidade. Basta pensar que uma Ouvidoria pode ter mais de um canal de comunicação, a depender do tipo de demanda a ser tratada. Em alguns casos, existem canais impostos por dever legal (Lei de Acesso à Informação e Lei de Conflito de Interesses, por exemplo). Em outros, as empresas decidem segregar um tipo de manifestação dos demais. É o caso da contratação de canais externos de denúncias.

Entretanto, em todos os casos, os canais das Ouvidorias apenas funcionam se houver credibilidade na instituição e confiança em quem recebe as manifestações. Não por acaso, os canais de denúncias, criados sobretudo para receber denúncias de fraudes contábeis e financeiras ou de corrupção, logo também foram utilizados para receber manifestações de violência no trabalho, com destaque para a discriminação, o assédio moral e o assédio sexual. As pessoas agregaram as suas demandas às preocupações empresariais.

Ouvidorias devem promover o diálogo com todas as partes interessadas de uma empresa e com todos os cidadãos de uma sociedade. O diálogo consiste na comunicação qualificada, transparente, com valores claros e propósitos concretos. São exatamente as Ouvidorias que permitem dar ressonância às demandas das pessoas, fazendo-as reverberar nas empresas e nos governos. Por essa razão, é imprescindível que, além das respostas aos protocolos recebidos, o Ouvidor também fale, apontando valores, comportamentos esperados e estimulados.

Nesse sentido, as Ouvidorias permitem que essas organizações estejam em sintonia com a sociedade, contribuindo para o fortalecimento de sua credibilidade, imagem e reputação.

Portanto, Ouvidorias devem ser proativas e buscar as manifestações, inclusive as manifestações sobre a própria Ouvidoria, sobre os seus processos, sobre os seus prazos, sobre a sua eficácia e credibilidade. Eis porque as pesquisas de avaliação mostram-se tão importantes. Afinal, *a priori*, essas pesquisas são a possibilidade de se manifestar sobre quem recebe as manifestações, verificando se os canais estão desobstruídos e se as demandas que chegam vêm sendo tratadas de forma satisfatória – sempre do ponto de vista dos demandantes, seja cidadão, usuário de serviço público ou consumidor.

Em poucas palavras, as pesquisas preenchem uma lacuna, funcionando como uma espécie de autorregulação da Ouvidoria e representam insumos para uma gestão eficaz.

Na Transpetro, além dos resultados da pesquisa com os colaboradores apresentados neste artigo, o processo de gestão da Ouvidoria também é balizado por entrevistas abertas com a alta administração e com a percepção da própria equipe que compõe a Ouvidoria.

Como resultado deste trabalho complementar, formatamos uma nuvem de palavras representada na figura a seguir, que reúne nossos principais direcionadores de posicionamento.

Figura 4: Nuvem de palavras resultante da dinâmica de entrevista realizada com a equipe da Ouvidoria e o corpo diretivo da Companhia em novembro/2020.



Fonte: Dados primários (2020)

A figura 4 representa o compromisso da Ouvidoria em acolher os demandantes de forma empática, sem perder de vista a lateralidade e parceria com as demais gerências, mediar soluções com imparcialidade e observar a celeridade para atender às demandas das partes interessadas, gerando valor por meio da gestão das informações, de forma criteriosa e independente. Esse compromisso permite que a atuação da Ouvidoria reforce a integridade e a reputação da Companhia.

A partir do posicionamento acima, mapeamos dimensões de atendimento que permitam a proposição de métricas de avaliação de desempenho e eficácia. Trata-se de avaliar indicadores mais

abrangentes do que as métricas tradicionais que analisam os tempos médios de resposta. Em que pese a agilidade ser incontestavelmente uma dimensão de peso quando avaliamos qualquer serviço de atendimento, existem outras dimensões que compõem a percepção do atendimento da Ouvidoria e de sua credibilidade.

No esquema abaixo representamos as seis dimensões que entendemos serem capazes de suportar um sistema robusto de avaliação.

Figura 5: Dimensões propostas para desenvolvimento de indicadores de desempenho e eficiência de Ouvidorias.



Fonte: Dados primários (2020)

Cada uma das dimensões acima deve ter indicadores próprios, complementando as manifestações capturadas em pesquisas sobre a Ouvidoria.

Para concluir, as Ouvidorias, sempre considerando suas especificidades e suas partes interessadas, devem buscar desenvolver instrumentos eficazes de gestão, de autoavaliação e de autorregulação. As pesquisas destacam-se como um desses instrumentos, necessariamente complementadas por indicadores específicos que permitam melhorias contínuas aos cidadãos, usuários de serviço público e consumidores.

REFERÊNCIAS

AAKER, D.A.; KUMAR, V.; DAY, G.S. *Pesquisa de marketing*. São Paulo: Atlas, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN – ABO (2015). Disponível em: https://abrarec.com.br/wp-content/uploads/2015/07/Vs_pb.pdf. Acesso em: nov. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS RELAÇÕES EMPRESA CLIENTE – ABREC. Disponível em: https://abrarec.com.br/wp-content/uploads/2015/07/Vs_pb.pdf. Acesso em: nov. 2020.

ALMEIDA, Ana Luisa; BELO, Jussara Sant'Anna. "Ser ou não ser? Eis a questão": A era da transparência. Reputação em três tempos. In: PRADO, Elisa (Org.). *Gestão de Reputação*: Riscos, Crise e Imagem Corporativa. São Paulo: Aberje, 2017.

B3. Índice de sustentabilidade empresarial. Disponível em: http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm Acesso em: jul. 2021.

CHURCHILL JR., G.; PETER, P. *Marketing: Criando valor para os clientes*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ENDEAVOR BRASIL. NPS: como as maiores empresas do mundo medem a satisfação de seus clientes. Matéria publicada em 6 jul. 2015 e atualizada em 16 fev. 2018. Disponível em: <https://endeavor.org.br/estrategia-e-gestao/nps/>. Acesso em: ago. 2020.

FOMBRUN, Charles J.; VAN RIEL, Cees B. M. *Fame and Fortune: How Successful Companies Build Winning Reputations*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2004.

MATTAR, Fauze Najib. *Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução e análise*. São Paulo: Atlas, 2010.

REVISTA EXAME. Na Vivo, satisfação de clientes influencia na remuneração de executivos. Matéria publicada em 24 maio 2019 e atualizada em 08 jun. 2020. Disponível em: <https://exame.com/marketing/na-vivo-satisfacao-de-clientes-influencia-na-remuneracao-de-executivos/>. Acesso em: ago. 2020.

TRANSPETRO. Petrobras Transportes S/A. Site interno. Disponível em: <http://transpetro.com.br/transpetro-institucional/>. Acesso em: nov. 2020.

ZEITHAML, Valerie; BITNER, Mary Jo. *Marketing de serviços: a empresa com foco no cliente*. Tradução de Martin Albert Haag e Carlos Alberto Silveira Netto Soares. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

A OUVIDORIA COMO ÁREA ESTRATÉGICA NA EXPERIÊNCIA DO CLIENTE

Thamirys Nunes dos Santos¹

Resumo

A Ouvidoria é uma área estratégica rica em informações, dados e fatos, e é por meio desses subsídios que a voz do cliente contribui para as mudanças nos processos, fluxos e rotinas, bem como para a sua jornada dentro da instituição. Portanto, o presente artigo tem como objetivo mostrar a importância e a contribuição da Ouvidoria como área estratégica, com foco na experiência do cliente. Nesta perspectiva, foram aplicados métodos qualitativos e quantitativos, como o Diagrama de Pareto, que apresenta as principais ocorrências de queixas e as situações que devem ser tratadas com prioridade para resolução, bem como pesquisa de NPS e estudo de causa raiz utilizando o Diagrama de Ishikawa, submetido à alta direção da instituição, detentora da tomada de decisão. Sendo assim, os pontos de dores e alinhamento das ações de melhorias são pautados com base na cultura centrada no cliente e o mapeamento da jornada em cada etapa de contato. Os resultados revelam uma Ouvidoria eficiente e participativa na gestão da experiência do cliente. Dessa forma, tais ocorrências de reclamações são sanadas, proporcionando uma experiência positiva para a marca.

Palavras-chave: Ouvidoria. Experiência do cliente. Pareto.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p201-208

¹ Ouvidora da Santa Casa de Misericórdia de Maceió, Alagoas – Brasil. (thamirysnunes@hotmail.com)

1 INTRODUÇÃO

Desde o surgimento da figura Ombudsman (Ouvidor) na Suécia, no início do século XIX, com função de fiscalizar a aplicação das leis por parte dos funcionários públicos, e do Ouvidor no Brasil no período colonial, em que sua atividade estava diretamente ligada à representatividade da autoridade governamental nomeada para a função de juiz, muitos passos foram trilhados no fortalecimento de uma Ouvidoria mais presente, ativa e estratégica.

Para abordar a Ouvidoria como área estratégica na experiência do cliente, vale contextualizar o termo “experiência do cliente” (customer experience), que em meados do ano 2000 toma conta dos debates, principalmente no segmento do varejo, mas o conceito surgiu antes, quando a indústria percebeu que a relação de compra e venda não estava ligada apenas à simples troca de produtos por capital mas na relação com o consumidor no centro do negócio, e internalizado em cada um dos colaboradores. Nessa jornada entre consumidor e empresa, há uma experiência que será única para cada indivíduo, em que podem ocorrer conflitos e situações que precisem ser encaminhados para a Ouvidoria.

A Ouvidoria é um canal de escuta que recebe reclamações, denúncias, sugestões e elogios e tem por compromisso intermediar a relação cliente–organização e, para isso, precisa de autonomia para defender os interesses dos cidadãos, desempenhando um papel incorporado ao processo de fidelização. Pode-se dizer que a única forma de saber se uma empresa está cumprindo sua missão e melhorando a vida das pessoas é mensurar sistematicamente o relacionamento com seus clientes (REICHHELD, 2011).

Mas, como toda relação pode ser abalada por uma experiência negativa e a Ouvidoria é um canal aberto de relacionamento com o cidadão, cabe a ela receber as manifestações e buscar com as áreas responsáveis melhorias internas a fim de reverter a experiência negativa em relação à instituição e/ou para que a mesma situação não ocorra com outros, possibilitando melhorar a *performance*. Para AUN (2012, p. 13): “mantê-los satisfeitos simplesmente não é mais suficiente; na verdade, quando ficam apenas satisfeitos, é comum que não se deem o trabalho de voltar”. Portanto, é preciso ir além, é preciso encantá-los.

A Ouvidoria contribui em dois aspectos: na escuta ativa da voz do cliente, a partir do recebimento das reclamações que chegam nos canais da Ouvidoria, e na análise da percepção do cliente, detectada por meio do Diagrama de Pareto e da pesquisa NPS (Net Promoter Score) criada por Frederick Reichheld, com o objetivo de mensurar o grau de lealdade dos consumidores. Essa metodologia foi apresentada em um artigo da *Harvard Business Review* em 2003 (Revista da Universidade de Harvard – EUA), que o autor define como a pergunta definitiva: “Em uma escala de 0 a 10, o quanto você indicaria nossa empresa para um amigo?”, seguida de uma pergunta qualitativa, para saber o motivo da nota do cliente. De acordo com a nota, são identificados 3 tipos de clientes: promotores, neutros e detratores (REICHHELD, 2011).

A atuação do Ouvidor deve ser pautada pela imparcialidade e pela análise das manifestações, somada à *expertise* em reconhecer as necessidades dos clientes e os impactos de problemas não solucionados. Neste sentido, a Ouvidoria vai além de um canal de escuta, também representa um canal proativo de mediação de conflitos e humanização no acolhimento, atuando como agente de

Abstract

The Ombudsman is a strategic area rich in information, data and facts, and it is through these subsidies that the customer’s voice contributes to changes in processes, flows and routines, as well as their journey within the institution. Therefore, this article aims to show the importance and contribution of the Ombudsman with a focus on customer experience. In this perspective, qualitative and quantitative methods were applied, such as the Pareto Diagram that presents the main occurrences of complaints and which situations we should treat with priority for resolution, as well as NPS research and root cause study with the Ishikawa Diagram for discharge management of the institution, which holds the decision-making process. Thus, the pain points and alignment of improvement actions are based on the customer-centric culture and the mapping of the journey at each stage of contact. The results reveal an efficient and participative Ombudsman in managing the customer experience. In this way, such occurrences of complaints are remedied and a positive experience with the brand is provided.

Keywords: Ombudsman. Customer experience. Pareto.

transformação. Tem-se proatividade na atuação do Ombudsman, já que ele busca informações importantes dos clientes, servindo de fonte de informação e possibilitando à empresa adaptar ou criar estratégias mercadológicas adequadas às necessidades do mercado (ZENONE, 2017).

Assim sendo, entende-se que a Ouvidoria é um instrumento que contribui para o fortalecimento da sociedade, oportunizando a cada cidadão prestar seu parecer a respeito do atendimento, classificando-o como positivo ou negativo. O interesse pelo tema justifica-se pela Ouvidoria ser um recurso necessário nas organizações para que assim utilizem as demandas dos usuários para melhoria da qualidade dos serviços.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A Era da Experiência do Cliente

A experiência do cliente é sua percepção sobre algum produto ou serviço após interação com a empresa, desde o momento da busca *on-line* ou *off-line* pelo produto ou serviço até o pós-compra. Durante sua jornada, terá percepções, sentimentos e reações com a marca que poderão trazer experiências diversas, tanto positivas como negativas. Logo CX – Customer Experience (Experiência do Cliente) como uma experiência única com a organização ou, ainda, a soma de suas experiências. Todas as áreas da instituição contribuem para esse processo e nele devem estar centradas suas ações.

MADRUGA (2018, p. 7) define a experiência do cliente da seguinte forma:

customer experience é, acima de tudo, uma estratégia empresarial com a finalidade de dirigir inteligência, pessoas, tecnologias, processos e investimentos ao planejamento, implantação e controle de iniciativas que irão proporcionar aos clientes experiências tão gratificantes, que serão capazes de sensibilizá-los para continuarem “ligados” racional e emocionalmente à empresa fornecedora.

Para o alinhamento de uma boa experiência é necessário ter como base 3 principais pilares: o esforço, o emocional e o sucesso. O esforço está relacionado à importância de diminuir o esforço do cliente durante sua jornada e interação com a instituição, seja no atendimento mais rápido, informações claras, comunicação acessível. O quesito emocional diz respeito ao relacionamento entre ambas as partes, ou seja, colocar o cliente no centro do seu negócio, escutar e entregar experiências personalizadas, fidelizando-o e tornando-o defensor da marca. O sucesso é o pilar que irá garantir que os objetivos do cliente sejam alcançados durante sua interação com a marca. Do início da jornada até o pós-venda, a instituição poderá medir se uma experiência foi positiva ou negativa.

Segundo informações da NewVoice Media (plataforma global de comunicações em nuvem), 58% dos consumidores nunca voltam a usar os serviços de uma empresa depois de uma experiência negativa, enquanto 69% afirmaram que recomendariam a empresa para amigos após uma experiência de atendimento positiva. Entende-se que o cliente já fidelizado é o principal captador de novos compradores do produto ou serviço, pois suas experiências positivas fazem com que indique a instituição a amigos e familiares.

Conforme aponta pesquisa realizada em 2017 pela revista *Nielsen*, publicação considerada lí-

der global em informação, pesquisa e análise de mercado, 83% das pessoas confiam nas recomendações de amigos e familiares, sendo a forma mais confiável de publicidade entre consumidores. Para iniciar uma gestão de CX, o primeiro passo é que a instituição tenha uma cultura centrada no cliente engajando toda a organização, faça o percurso em todas as etapas em que ele se relaciona com a empresa e, na fase inicial, busque saber os pontos de dor que chegaram na Ouvidoria como reclamação. Do mesmo modo, a percepção do colaborador também é essencial, uma vez que são também parceiros no processo de melhoria contínua e excelência com foco na satisfação.

As empresas têm reconhecido a importância crescente da lealdade dos clientes na abordagem de gestão neles focada, que procura aumentar o ciclo de vida do consumidor bem como os valores envolvidos nas transações (JAIN e SINGH, 2002). Quando a organização coloca o cliente no centro do seu negócio, percebe que sua relação com ele vai além dos canais de atendimento ou linha de frente, mas envolve todos os que estão por trás, como os processos, áreas de apoio e áreas de negócio, entre outros.

Ser de fato centrado no cliente é compreender suas necessidades não atendidas. Adotar a filosofia de colocá-los em primeiro lugar significa, em última instância, ouvi-los e operar de maneira a ajudá-los a diminuir seus esforços. Essa transição envolve mudanças de cultura, estrutura, processos e estratégia e só acontece se todos os envolvidos no processo participarem e atuarem em conjunto.

2.2 Ferramentas de Análise das Manifestações

Como objeto de estudo foi proposta a análise das principais ocorrências pelo Diagrama de Pareto, também conhecido como princípio 80/20 – ou seja, 80% das consequências decorrem de 20% das causas –, criado por Vilfredo Pareto com o objetivo de compreender a relação ação-benefício, ou seja, identificação das causas ou problemas mais importantes. O diagrama é composto por gráfico de barras que ordena as frequências das ocorrências em ordem decrescente e permite a localização de problemas vitais e a eliminação de futuras perdas.

Outro método aplicado foi a métrica de NPS – com o cálculo de $NPS = \% \text{ de promotores} - \% \text{ de detratores}$ –, o qual, segundo o resultado, torna possível identificar em que zona de classificação a organização se encontra (Crítica, Aperfeiçoamento, Qualidade ou Excelência), bem como os pontos negativos mencionados pelos detratores e as oportunidades de melhorias.

Vale ressaltar que mensurar a experiência do cliente ganhou destaque em meados de 2015, fortemente influenciada pelo *marketing* de relacionamento, CRM – Customer Relationship Management (Gestão de Relacionamento com o Cliente), e pelas redes sociais, com maior engajamento entre consumidores, que pontuam com *ratings* (avaliação) sua experiência com a marca, utilizando escala de pontuação que vai de 1 a 5.

Na visão de uma Ouvidoria com foco em CX, é possível compreender a diminuição do número de processos judiciais, uma vez que, em muitos casos, a Ouvidoria já pode ter a resolução da demanda ou até mesmo atuar como conciliadora, indo além do papel de escutar, mas também de sugerir ações de resolução do caso. A Ouvidoria apresenta-se como um desses instrumentos, com o propósito de apoiar os gestores na missão de oferecer serviços que atendam às demandas da sociedade e que estejam em consonância com as diretrizes institucionais, sendo um parceiro da

gestão dentro da organização, uma vez que os relatórios de gestão de Ouvidoria possuem informações qualitativas que podem contribuir para o planejamento e processo decisório das instituições. Indo além de questões operacionais e dados quantitativos, onde a voz do cliente importa. A Ouvidoria como área estratégica na experiência do cliente não busca por quantidade de reclamações para que uma determinada situação seja de interesse da gestão e resolvida, mas informações qualitativas que existem no relato do cidadão. Na gestão de CX deve ser importante analisar o caso e buscar resoluções para que a partir daquele momento não haja reincidência.

2.3 Ouvidoria como Área Estratégica

A priori, a função básica da Ouvidoria é harmonizar a troca bilateral de informações entre públicos e organizações, com imparcialidade na administração de interesses e conflitos, atuando além do cumprimento de questões meramente administrativas ou processuais. Distingue-se dos demais canais de comunicação pelo fato de intermediar ou mediar questões que não foram resolvidas em primeira instância, geralmente situações de conflito, nas quais os vínculos entre públicos e organizações estão ameaçados de rompimento. Entre as práticas adotadas para escuta do cidadão, figuram o SAC, as áreas de CRM (relacionamento com cliente) e de CX (experiência do cliente), grupos focais e Ouvidoria, seja por meio de uma manifestação ou por pesquisa.

Quando o consumidor tem uma experiência negativa com a instituição, é grande a probabilidade de não voltar a se relacionar com ela, não indicá-la a amigos e familiares e, às vezes, nem mesmo reclamar na Ouvidoria. Desse modo, a instituição perde um cliente sem nem ao menos saber o motivo. Conforme aponta AUN (2012, p. 14): “além de deixar de fazer negócio com a sua marca, ele vai relatar a experiência ruim a 10 pessoas, e 12% dos consumidores insatisfeitos vão contar a até 20 pessoas”. Porém, a maioria dos que relatam sua insatisfação à Ouvidoria desejam voltar a se relacionar com a marca, desde que a instituição promova melhorias para que a queixa não se repita. Nesse sentido, a instituição deve enxergar as reclamações recebidas na Ouvidoria como oportunidade de melhoria dos serviços, pois os que reclamam revelam um sinal de esperança de que alguma coisa ainda seja feita para resgatar a situação.

O que faz a Ouvidoria atuar como órgão de apoio à gestão da organização e, também, como ferramenta da democracia é o fato de desempenhar um duplo papel: o de atender às necessidades da organização ao mesmo tempo que atende às demandas da sociedade, promovendo, assim, a possibilidade de participação dos cidadãos (MACHADO, DUARTE e SILVA, 2011). É fundamental realizar reuniões periódicas, essas reuniões fazem parte do programa voz do cliente, estruturado na instituição com a alta gestão para acompanhamento das principais ocorrências e de acordo com a necessidade. A depender do crescimento de queixas recorrentes que impactam negativamente a experiência e o faturamento da instituição, podem ocorrer reuniões em intervalos mais curtos, com grupos direcionados ao relatado na queixa.

Sendo assim, o programa voz do cliente (VOC – Voice of the Customer) tem como foco entender expectativas e necessidades e é considerado até como um consultor gratuito para a organização, uma vez que, pela ótica do cliente, a empresa pode entender melhor seus consumidores, analisar as situações e direcionar para melhor resolutividade. “A consultoria oferecida graciosa-

mente pelos clientes pode caracterizar-se como um roteiro valioso para o aprimoramento contínuo de pessoas, sistemas, equipamento, instalações, rotinas, serviços, produtos e, naturalmente, também a comunicação e propaganda da organização” (CENTURIÃO, 2013, p. 37). A Ouvidoria, como porta-voz do cidadão, deve gerenciar esses *feedbacks* e sugerir oportunidades de melhoria, expondo a situação atual da organização, bem como os prejuízos e eventuais processos judiciais, caso a situação persista.

Métodos qualitativos e quantitativos devem ser apresentados à alta direção, como o Diagrama de Pareto, evidenciando as principais ocorrências e serviços onde estão pontuadas as queixas de forma quantitativa, o resultado de NPS da instituição e o *ranking* dos serviços a que foram atribuídas as menores notas de NPS. Desse modo, é possível identificar quais situações impactam negativamente o grau de lealdade, o que faz o cliente não mais se relacionar com a marca e não indicar para amigos ou familiares. E, de forma qualitativa, analisar os motivos relatados nas notas dos detratores, que evidenciam de forma emocional a experiência vivida e, assim, ser assertivo nas tomadas de decisões das mudanças necessárias.

Outros dados relevantes que fortalecem a VOC são a taxa de resposta e satisfação dos clientes mediante as respostas recebidas, os canais de entrada mais procurados, a classificação (reclamação, elogio, sugestão, denúncia e informação), a prioridade e a evolução do quantitativo de manifestações.

Com a identificação das ocorrências, seguimos com os fatores que resultaram em experiências negativas utilizando o Diagrama de Ishikawa, criado pelo engenheiro Kaoru Ishikawa. Sua função é auxiliar as análises das organizações, com o objetivo de procurar a causa principal de um problema. Após a identificação da causa, é necessário desenvolver o planejamento estratégico, com foco na promoção de uma experiência positiva e, conseqüentemente, resolução das queixas.

Os líderes responsáveis pelas áreas com baixo NPS e com maior número de queixas devem estar presentes no programa VOC, pois as novas ações vão impactar suas rotinas e fluxos, e eles precisam estar abertos para sugerir melhorias e serem multiplicadores das informações aos demais participantes da equipe, para que possam trabalhar em conjunto. Em paralelo, faz-se necessário o monitoramento da Ouvidoria para analisar se as ações planejadas foram eficientes para sanar as queixas ou se geraram outro tipo de insatisfação, bem como o acompanhamento das reclamações que figuraram com destaque no Diagrama de Pareto, para que não voltem a ocorrer.

Após a adoção de novas práticas nas áreas divulgadas no programa VOC, podem surgir resultados significativos, principalmente quando as ações impactam nos fluxos de atendimento, pois é possível intervir de forma mais ágil, promovendo melhorias e diminuição das queixas ainda no primeiro mês, após reunião da Voz do Cliente. Quando as reclamações têm relação com falta de cortesia, os resultados de melhorias só são observados após um período de treinamento, capacitação ou mudança da equipe envolvida.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo assim, a Ouvidoria representa o cidadão e tem um papel ético e imparcial, representan-

do o elo entre o cidadão e a instituição. Neste sentido, verifica-se que a Ouvidoria é uma área estratégica, contribuindo no planejamento com a alta direção, levando evidências e dados que subsidiam experiência positiva ao consumidor que busca o serviço. Vale ressaltar que o Ouvidor torna-se, para a instituição, o ouvido que escuta a voz do cliente, e esse mecanismo a faz ecoar internamente, mais do que solucionando problemas que não foram resolvidos pelos canais de atendimento, mas, principalmente, buscando auxílio que venha balizar as mudanças necessárias.

Diante disso, foi apresentada uma Ouvidoria que utiliza a voz do cliente para ter uma participação mais atuante, analisar e trabalhar nas manifestações, gerando planos de ação com foco na diminuição dos pontos que impactam diretamente na *performance*. Verifica-se, após as ações implantadas, o resultado com a queda no número de ocorrências em pouco tempo. Ressalta-se que as instituições que mostram sólida disposição em resolver problemas, que são acessíveis e respondem com rapidez, cortesia e capacidade profissional, mostram maiores possibilidades de reparar eventuais danos na reputação da sua marca, assim como uma Ouvidoria atuante sinaliza para os clientes que a instituição está disposta e comprometida em ouvir e implantar mudanças, ou seja, assume compromisso efetivo com a satisfação.

Conclui-se que a Ouvidoria deve abraçar práticas focadas na experiência do cliente e que, além de mediadora de conflitos, deve ser humanizada para acolher o cliente, atuando como certificadora de qualidade dos serviços prestados. Sugere-se que as ações de melhorias sejam divulgadas, principalmente para os reclamantes em questão, para que possam voltar a fazer negócio com a marca, perceber que sua voz foi ouvida e avaliar se suas necessidades foram atendidas. Por fim, as empresas que entendem e valorizam seus consumidores se manterão à frente da concorrência, tornando mais fácil aumentar as taxas de retenção de clientes e uma boa *performance*.

REFERÊNCIAS

AUN, Michel. *É o cliente que importa*. Rio de Janeiro: Sextante, 2012.

CENTURIÃO, Alberto. *Ombudsman: a face da empresa cidadã: como e por que instalar uma Ouvidoria*. São Paulo: Educator, 2003.

JAIN, D.; SINGH, S. S. Customer Lifetime Value Research in Marketing: A Review and Future Directions. *Journal of Interactive Marketing*, Amsterdã, Elsevier, v. 16, n. 2, p. 34-46, 2002.

MACHADO, José de Ambrosio Pinheiro; DUARTE, Silvio; SILVA, Vera Lucia Rodrigues da. A implementação de Ouvidorias públicas e privadas: modelo de gestão por processos. In: PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Orgs.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: Avanços e perspectivas*. Campinas: Unicamp/Ouvidoria, 2011.

MADRUGA, Roberto. *Gestão do relacionamento e customer experience: a revolução do cliente*. São Paulo: Atlas, 2018.

REICHHELD, Frederick. *A pergunta definitiva 2.0: Como as empresas que implementam o net promoter score prosperam em um mundo voltado aos clientes*. Rio de Janeiro: Atlas Books, 2018.

ZENONE, Luiz Claudio. *Fundamentos de marketing de relacionamento: fidelização de clientes e pós-venda*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

OMBUDSMAN ORGANIZACIONAL: NOVAS PERSPECTIVAS PARA O CENÁRIO BRASILEIRO

Michelle Zagordo Campanella¹

Resumo

Considerando o papel das Ouvidorias na gestão de conflitos, o Ouvidor no Brasil possui amplo campo de atuação, principalmente quanto ao tratamento das manifestações dos consumidores dos serviços prestados pelas instituições públicas e privadas. Nas últimas décadas, iniciou-se um movimento das Ouvidorias para recepcionamento de manifestações internas de funcionários. Além disso, nos últimos anos, as Ouvidorias gradativamente estão se inserindo nas políticas de gestão de riscos e *compliance*, em razão de atuarem como canal formal de recebimento de denúncias contra práticas de irregularidades nas organizações. O presente artigo visa a apresentação do novo campo de atuação do Ouvidor no Brasil, o Ombudsman Organizacional, que segue as diretrizes da International Ombudsman Association – IOA.

Palavras-chave: Gestão de conflitos. Ouvidoria organizacional. *Compliance*. Integridade.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p209-217

¹ Formada em Administração, com MBA em Gestão Estratégica de Saúde pela Universidade de Miami – EUA. Ouvidora da Postal Saúde – Caixa de Assistência e Saúde dos empregados dos Correios. Criadora e coordenadora da Comissão de Ouvidores da Unidas Nacional. Membro do Comitê Internacional de Divulgação da IOA – International Ombudsman Association. (mizcampa@yahoo.com.br)

Abstract

Considering the role of the Ombudsman in conflict management, the Ombudsman in Brazil has a wide field of action, especially in terms of dealing with the manifestations of consumers of services provided by public and private institutions. In recent decades, a movement of Ombudsmen began to receive internal manifestations from employees. In recent years, the Ombudsman's offices are gradually inserting themselves in risk management and compliance policies, as they act as a formal channel for receiving complaints against irregular practices in organizations. This article aims to present a new field of action for the Ombudsman in Brazil, the Organizational Ombudsman, which follows the guidelines of the International Ombudsman Association – IOA.

Keywords: Conflict management. Organizational Ombudsman. Compliance. Integrity.

1 INTRODUÇÃO

A palavra Ouvidor surgiu a partir de Ombudsman, expressão de origem nórdica, a qual resulta da junção da palavra *ombud*, que significa “representante”, “procurador”, com a palavra *man*, “homem”. A palavra em sua forma original foi adotada em vários países, assumindo denominação própria, Defensor del Pueblo em países de origem hispânica, Médiateur na França, Provedor de Justiça em Portugal (BARROSO FILHO, 2015).

No cenário internacional existem vários títulos para essa função: “Ombudsman”, “Ombudsperson”, “Ombuds” ou “Ombud”, entre outros, com diferentes funções, responsabilidades funcionais e padrões de prática, incluindo: Ombuds organizacionais, Ombuds clássicos e Ombuds defensores (THE INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION, 2021).

O conceito de Ombudsman existe desde 1809. A palavra vem do sueco e significa “representante”. O público em geral no Brasil pode familiarizar-se com a atuação dos Ombudsmen e defensores nos órgãos governamentais, hospitais, universidades, jornais, serviços oferecidos de uma forma geral (BARROSO FILHO, 2015). A Ouvidoria no Brasil foi inspirada no modelo de *Ombudsman* clássico da Suécia, tem na Ouvidoria Municipal de Curitiba em 1986 sua referência histórica e se fortaleceu com a Constituição de 1988, que vivamente incrementou níveis de participação democrática dos cidadãos. Atuando como mediador, o Ouvidor valoriza as pessoas, facilita a comunicação, possibilitando um diálogo pacífico ensejando que as próprias partes encontrem uma solução satisfatória para o conflito (BARROSO FILHO, 2015).

Em razão da natureza imparcial, confidencial e neutra da atuação das Ouvidorias no Brasil, ao longo dos anos o tratamento das questões éticas e comportamentais do ambiente de trabalho foram absorvidas pelas Ouvidorias, com a criação das Ouvidorias Internas e Canal de Denúncias. O Ombudsman Organizacional é a aplicação mais recente do conceito nos países desenvolvidos, e será abordado neste artigo.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Formas de Atuação das Ouvidorias no Brasil

As Ouvidorias no Brasil foram criadas a fim de instituir uma ponte entre as instituições e o cidadão, seja na condição de consumidor ou usuário do serviço público, visando a eficiência do serviço prestado pelas instituições (BARROSO FILHO, 2015).

Ao longo dos anos as instituições brasileiras de âmbito público e privado instituíram a Ouvidoria Interna, que funciona como canal de atendimento formal e tem como objetivo acolher reclamações, consultas, denúncias, sugestões e elogios sobre questões internas da organização e outros assuntos de interesse dos funcionários. Além de auxiliar a alta direção quanto às oportunidades de melhorias de processo e no clima organizacional, a Ouvidoria Interna valoriza a participação dos empregados, fomentando a cultura do diálogo na instituição. Ademais, com o advento da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e normas relacionadas, várias instituições decidiram criar canais específicos, como Canal de Denúncias e linhas diretas para o atendimento das políticas e diretrizes

de *compliance*, visando identificar e mitigar riscos de integridade. Por meio do Canal de Denúncias, que em muitas instituições públicas e privadas é gerido pela Ouvidoria (Decreto nº 10.153/2019), é possível resguardar o sigilo das informações, a identidade dos denunciadores e dar segurança ao tratamento da denúncia.

2.2 Surgimento dos Conflitos no Ambiente de Trabalho

Em razão das diferenças e particularidades dos indivíduos surgem os conflitos. No ambiente de trabalho não é diferente. De acordo com BERG (2012), a palavra conflito vem do latim *conflictus*, que significa choque entre duas coisas, embate de pessoas ou grupos opostos que lutam entre si, ou seja, é um embate entre duas forças contrárias.

Os conflitos estão presentes em todos os ambientes e, segundo IASBECK (2012), são processos naturais, indissociáveis da vida organizacional. O conflito ocorre em razão de divergências de ideias, valores, culturas, disputas, entre outras.

Mas por que ocorrem os conflitos? De acordo com a sentença de Rousseau:

A Natureza fez os homens iguais no que se refere à sua humanidade comum e diferentes no que concerne às suas especificidades e particularidades; a Sociedade, de sua parte, além de acrescentar novas diferenças, instituiu no mundo humano o reino das desigualdades. (sentença adaptada) (ROUSSEAU, 1978)

Ocorre que muitos desses problemas relacionais e éticos poderiam ser mitigados no ambiente de trabalho com implantação de mecanismos de escuta qualificada e aconselhamento especializado, sem a necessidade de utilizar os canais formais oferecidos pela empresa.

3 ATUAÇÃO DO OMBUDSMAN ORGANIZACIONAL SEGUNDO AS DIRETRIZES DA IOA – INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION

Introduzido na Suécia no início do século XIX para melhorar a justiça e a eficiência do governo, o Ombudsman tem nova relevância para grandes organizações que precisam recrutar e reter uma força de trabalho cada vez mais multicultural, volátil e global (HOLMES, 2012).

A atuação do Ombudsman Organizacional é um recurso *off-the-record* atualmente usado pelo menos em 13% das empresas estadunidenses para fornecer informações e orientações aos funcionários (ZHENG, 2020).

Instituições de referência internacional como NASA, ONU, OMS, Pfizer, Coca-Cola, Universidades de Harvard e Stanford utilizam o modelo de atuação do Ombudsman Organizacional, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela International Ombudsman Association.

A International Ombudsman Association (IOA) foi oficialmente formada em julho de 2005, após a fusão da The Ombudsman Association (TOA) com a University and College Ombuds Association (UCOA), e é a maior associação internacional de profissionais de Ombuds organizacionais do mundo (THE INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION, 2021).

A IOA dedica-se a manter a excelência da prática do Ombudsman Organizacional. Com base nas tradições e valores do trabalho do Ombudsman, o Código de Ética traz o compromisso de promover a conduta ética no desempenho do papel de Ombudsman e de manter a integridade da sua profissão. O Código de Ética da IOA tem por base uma série de princípios éticos profissionais comuns aos quais os membros devem aderir na prática das funções de Ombudsman na sua organização:

I. INDEPENDÊNCIA: O Ombudsman é independente em estrutura e função no mais alto nível possível dentro da organização.

II. NEUTRALIDADE E IMPARCIALIDADE: O Ombudsman permanece neutro, mantendo uma posição imparcial. O Ombudsman não participa em nenhuma situação que possa criar um conflito de interesses.

III. CONFIDENCIALIDADE: O Ombudsman mantém todas as comunicações estritamente confidenciais entre ele e os que procuram seu auxílio e não divulga comunicações confidenciais a menos que receba autorização para fazê-lo. A única exceção à quebra de sigilo pode acontecer em casos em que pareça haver risco iminente de danos graves.

IV. INFORMALIDADE: Por ser um recurso informal, o Ombudsman não participa em nenhum procedimento administrativo ou judicial formal relacionado com os fatos levados à sua apreciação. (INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION, 2019)

Nota-se que no modelo atualmente adotado no Brasil, denominado Ombudsman clássico, são oferecidas formas de registro de reclamações, elogios, sugestões, denúncias, críticas etc., comumente disponibilizadas por meio eletrônico, presencial, telefônico etc., aos funcionários e clientes das empresas públicas e privadas.

No entanto, diferente do modelo brasileiro, o Ombudsman Organizacional é um recurso informal, ou seja, não há registro formal em sistemas informatizados do contato realizado com o Ouvidor.

O objetivo do escritório do Ombudsman Organizacional é tratar preocupações pertinentes ao ambiente de trabalho e relacionamento interpessoal, que muitas vezes não são absorvidas pelos canais formais, em razão da necessidade de registro, dúvidas quanto à forma de tratamento e necessidade de relatar o problema e, principalmente, a possibilidade de retaliação.

Para melhor compreensão da diferença de atuação entre os canais formais e informais, McBRIE e HOSTETLER (2008) explicam:

Faça uma linha imaginária. Tudo acima da linha representa um canal “formal” de comunicação, onde agentes de gestão fazem políticas, fazem cumprir políticas e mantêm registros oficiais. Quando apropriado, eles também conduzem investigações formais. Se um funcionário revelar transgressão a qualquer um desses canais formais, a organização está “atenta”; quer dizer, a empresa “sabe” e, dependendo da natureza do problema, é obrigada a iniciar uma investigação. Agora desça abaixo da linha. É aí que mora o Ombudsman Organizacional. O escritório do Ombudsman Organizacional oferece um canal informal de comunicação, independente da cadeia de comando formal da administração. O Ombuds é um órgão independente, neutro e confidencial. O Ombuds não é o defensor da empresa nem o advogado do funcionário; é um defensor do processo justo.

3.1 Como Funciona o Escritório do Ombudsman Organizacional

Os funcionários devem procurar o escritório do Ombudsman Organizacional nas seguintes situações:

- Em busca de uma conversa sigilosa e extraoficial com alguém com conhecimento das políticas e práticas da empresa.
- Quando não têm certeza de onde ou como encaminhar um problema.
- Precisam de aconselhamento neutro para ajudar a identificar e avaliar as opções.
- Necessitam de informações ou esclarecimentos sobre algo.
- Já tentaram um canal formal.

Ademais, o Ombudsman Organizacional auxilia no correto direcionamento das demandas nos canais formais da empresa, tais como Ouvidoria, área de Gestão de Pessoas, Chefia Imediata e Canal de Denúncias, *compliance*, entre outros.

Por ser tratar de um canal informal, os atendimentos realizados não serão registrados em sistemas internos e não serão considerados como notificação formal à empresa. Em geral, o atendimento é realizado de forma presencial ou por telefone no escritório do Ombuds.

O papel do Ombuds Organizacional é ouvir a situação, analisar a questão apresentada e buscar junto com o funcionário criar opções razoáveis para solucionar o problema, analisando os prós e os contras de cada opção. Quem decide qual é a melhor opção é o funcionário. É possível inclusive evitar que situações antiéticas ocorram nas empresas, a exemplo de assédio, por meio da atuação efetiva do escritório do Ombudsman Organizacional (PARKER, 2018).

Seguem abaixo os canais de relacionamento nas empresas aos quais o funcionário pode procurar, dependendo da situação:

Converse com sua Chefia Imediata	Pergunte à Gestão de Pessoas	Entre em Contato com o Canal de Denúncias	Pergunte ao Ombudsman Organizacional
O seu gerente conhece melhor você, as responsabilidades do seu cargo e os problemas do dia a dia, tais como segurança, análise de desempenho e remuneração.	Entre em contato com a área de gestão de pessoas se o seu gerente não puder ajudá-lo ou se tiver alguma dúvida sobre questões como oportunidades de emprego, promoções ou benefícios.	Para comunicar fatos ou preocupações de ordem jurídica ou ética, como suborno, corrupção, roubo ou assédio ou conflito de interesses.	Converse em sigilo com uma pessoa imparcial sobre como abordar uma questão ou solucionar um problema relacionado ao trabalho.

As formas de conclusão do atendimento são:

- Orientação: Ocorre quando o Ombuds Organizacional ajuda o empregado a esclarecer um problema ou a entender suas opções e a melhor forma de colocá-las em prática.
- Facilitação: Ocorre quando o empregado autoriza o Ombuds Organizacional a encaminhar seu caso para um canal formal.
- Recusa: Ocorre quando a demanda já está sendo tratada por um canal formal, quando o empregado desistir de ser orientado ou quando o Ombuds Organizacional não consegue entrar em contato.

3.2 Canais Formais de Recebimento de Denúncias e a Importância da Atuação do Ombuds Organizacional

Atualmente no Brasil, de acordo com o Manual para Implementação do Programas de Integridade da Controladoria-Geral da União (CGU), a criação de canais pelos quais todos os funcionários e cidadãos possam denunciar desvios cometidos por pessoas da organização é medida indispensável à garantia da manutenção da integridade (BRASIL, 2017a).

Pode-se inferir que, nos últimos anos, o Brasil tem avançado na implantação de políticas de integridade nas organizações, inclusive assegurando a salvaguarda de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e irregularidades praticados contra a Administração Pública federal direta e indireta (Decreto nº 10.153/2019).

O ambiente de gestão e governança corporativa tem mudado ao longo dos anos. É mais crítico do que nunca para as empresas ter um sistema completo para identificar e resolver problemas relacionados à ética. No entanto, esse sistema funciona melhor se combinar canais formais, como Ouvidorias, canal de denúncias, linhas diretas e políticas de *compliance*, com um canal informal como o Ombudsman Organizacional (WILLIAMS e REDMOND, 2005).

Deve-se considerar que as empresas que se concentram apenas nos programas formais, que “protegem” a empresa ao satisfazer os critérios exigidos pela Sarbanes-Oxley e outros requisitos legislativos e regulamentares, muitas vezes não têm acesso às informações de que precisam. Ironicamente, em muitos casos, uma gestão mais forte e “eficaz” torna os canais formais o maior fator de intimidação e menos funcionários os utilizam (McBRIDE e HOSTETLER, 2008).

De acordo com artigo publicado em outubro de 2020 na *Harvard Business Review*, as quatro práticas recomendadas para aumentar a taxa de relatos de agressão, assédios e discriminação e reconstruir a confiança dos funcionários, tornando o local de trabalho mais equitativo, inclusivo e seguro, são: compromisso da alta gestão, apoio psicológico, criação de canais formais anônimos de proteção aos denunciadores e a instituição do escritório do Ombudsman Organizacional (ZHENG, 2020).

Nos países em que esse modelo foi adotado, a exemplo dos EUA, em caso de litígio, os tribunais normalmente defendem o privilégio do Ombudsman Organizacional e emitem ordens para proteger o Ombudsman Organizacional da obrigação de testemunhar. Como consequência, a função de Ombuds representa um lugar seguro para indivíduos apresentarem suas preocupações, entenderem melhor os problemas e avaliarem as opções para resolver o assunto (McBRIDE e HOSTETLER, 2008).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que a atuação das Ouvidorias é imprescindível na prevenção e na resolução das mais diversas situações que podem gerar um conflito dentro das organizações públicas e privadas.

Muitas vezes, um funcionário procura a Ouvidoria em razão de estar vivenciando uma situação de conflito relacional ou ético no ambiente de trabalho. A recepção e compreensão desse tipo de situação é importante para que ele seja tratado de maneira adequada, com empatia, total imparcialidade, respeito e confidencialidade (BRASIL, 2017b).

Pode-se afirmar que a adoção da prática do Ombudsman Organizacional, amplamente recomendada por organizações internacionais de referência mundial, trará benefícios no fortalecimento do papel do Ouvidor no ambiente de governança corporativa e das políticas de *compliance*.

Ademais, as Ouvidorias do Brasil poderão ampliar o campo de atuação, em complementação aos canais internos de atendimento formais oferecidos pelas instituições aos empregados, reforçando a importância e o cumprimento dos princípios de autonomia, independência e neutralidade.

Destarte, a atuação do Ombudsman Organizacional pode auxiliar na redução do cometimento de desvios, condutas antiéticas e da judicialização nas empresas, por meio da melhoria do clima organizacional e do fortalecimento da cultura de integridade, ética, paz e diálogo nas organizações.

Nesse sentido, o Ombudsman Organizacional é um valioso instrumento de prevenção e mitigação de riscos relacionais, atuando como mecanismo voltado para mediação e tratamento consensual dos conflitos no ambiente de trabalho.

REFERÊNCIAS

BARROSO FILHO, José. Ouvidoria, compliance e auditoria interna são órgãos complementares. *Revista Consultor Jurídico*, 9 out. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-09/barroso-filho-Ouvidoria-compliance-auditoria-sao-complementares>. Acesso em: 11 jun. 2021.

BERG, Ernesto Artur. *Administração de conflitos*: abordagens práticas para o dia a dia. Curitiba: Ed Juruá, 2012.

BRASIL. Decreto n. 10.153, de 3 de dezembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm. Acesso em: 4 ago. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU. *Manual para implementação de programas de integridade*: Orientações para o setor público. Brasília, 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. Módulo 1 - Introdução à resolução de Conflitos na Ouvidoria: *In: Resolução de Conflitos Aplicada ao Contexto das Ouvidorias*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2017b. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3157/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20conflitos%20na%20Ouvidoria.pdf>. Acesso em: 25 maio 2021.

HOLMES, Meredith. *A Fresh Look at The Organizational Ombudsman*. Chicago: Society of Women Engineers – SWE, 2012. Disponível em: <https://www.ombudsassociation.org/assets/docs/swe-magazine-winter-2012-the-organizational-ombudsman.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.

IASBECK, Luiz Carlos Assis, *et al.* *Ouvidoria*: mídia organizacional. Porto Alegre: Sulina, 2012.

INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION. *About The International Ombudsman Association*, 2021. Disponível em: <https://www.ombudsassociation.org/learn-about-ioa>. Acesso em: 4 jul. 2021.

INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION. *Código de Ética da International Ombudsman Association*, 2019. Disponível em: https://www.ombudsassociation.org/assets/docs/docs_2019/2019_Code_of_Ethics/IOA%20Code%20of%20Ethics%20Portugal.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

McBRIDE, Jonathan E.; HOSTETLER, James S. Board Champions for the Ombudsman. *NACD Corporate Governance Conference*. Washington, p. 15-17, maio 2008. Disponível em: https://www.mcbrideassociates.com/auxiliary/Board_Champions_for_the_Ombudsman.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

PARKER, Talley. To Avoid Harassment Crisis, Try An Ombudsman. *Chief Executive*. 17 abr. 2018. Disponível em: <https://chiefexecutive.net/avoid-harassment-crisis-try-ombudsman/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

WILLIAMS, Randy; REDMOND, Arlene. Ethics, HR and the Importance of Ombuds Programs. *Human Capital Strategies*, Flórida, n. 288, p. 1-12, jan., 2005. Disponível em: <https://www.ombudsassociation.org/assets/docs/EthicsandOmbuds-HRI.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.

ZHENG, Lily. Do Your Employees Feel Safe Reporting Abuse and Discrimination? *Harvard Business Review*, Massachusetts, 2020. Disponível em: https://hbr.org/2020/10/do-your-employees-feel-safe-reporting-abuse-and-discrimination?utm_medium=email&utm_source=newsletter_daily&utm_campaign=mtod_notactsubs. Acesso em: 4 jul. 2021.

A OUVIDORIA COMO MECANISMO DE PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DA VIOLÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES

Fernanda Merhy Lagrotta¹

Paola Bonow Balthazar da Silveira²

Resumo

Muitos são os fatores internos que podem promover o desequilíbrio numa organização. Entretanto, quando o fato gerador de desequilíbrio indica a existência de práticas abusivas que resultam em violência no trabalho, incluindo o assédio em todos os seus tipos e condições, a situação torna-se extremamente séria, afetando valores básicos do ser humano: dignidade, integridade física, psíquica e moral. Muito além de um desafio para as organizações, o combate à violência no ambiente organizacional é obrigação que atravessa não apenas uma ou duas áreas da empresa, mas todo o seu ambiente, sendo importante que exista um instrumento interno, imparcial, autônomo e competente, com atribuições voltadas para este fim. E este instrumento é a Ouvidoria. Aberta à escuta qualificada dos públicos que se relacionam com a empresa, a Ouvidoria permite a participação e o envolvimento de todos na construção de uma cultura organizacional que combata a violência. Além disso, a Ouvidoria está preparada para realizar o devido acolhimento às vítimas e zelar para que haja efetividade na apuração, na penalização (se for o caso) e nas recomendações necessárias para o restabelecimento de um ambiente organizacional saudável, produtivo e íntegro.

Palavras-chave: Ouvidoria. Violência no trabalho. Cultura organizacional.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p219-226

1 Ouvidora na empresa Eletrobras Furnas – Ouvidoria – Rio de Janeiro. Advogada e especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Universidade Gama Filho. Especialista em Gestão Empresarial pela Universidade Candido Mendes. Trabalha em Ouvidoria desde 2009 e atualmente é membro da Comissão Especial de Ouvidores Associados, no âmbito da ABO-RJ, para disseminar o movimento capitaneado pela ABO Nacional denominado Movimento Contra os Assédios. (felagrotta2@gmail.com.br)

2 Analista de Ouvidoria na empresa Eletrobras Furnas – Ouvidoria – Rio de Janeiro. Mestre em Gestão e Estratégia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, com formação em Ciências Econômicas e Psicologia. Substituta da Ouvidora de Furnas Centrais Elétricas S.A. há quatro anos. (paolabonow@gmail.com)

Abstract

The internal factors that may unbalance an organization are manifold. However, when the generating factor of such unbalance suggests a routine of abusive practices that cause violence at work, including harassment of all sorts and conditions, the situation becomes exceedingly serious affecting the core values of the human being: dignity, physical, mental and moral safety. Much more than a challenge to organizations, fighting violence is duty that straddle not only one or two areas of the company, but all its environment, it being important the existence of an internal, unbiased, autonomous and competent mechanism focused on this purpose: the Ombudsman. Being opened to a special listening of people who interact with the company, the Ombudsman allows the participation and involvement of all players in the building of an organizational culture that will fight violence. Besides, the Ombudsman is ready to welcome the victims and make sure that facts will be followed up and punished (if the case be) and recommendations will be issued for a healthy, productive and righteous environment.

Keywords: Ombudsman. Violence in the working environment. Organizational culture.

1 INTRODUÇÃO

Os resultados de qualquer organização dependem não somente do seu corpo funcional, mas também dos *inputs* das partes com as quais se relaciona, em especial seus clientes-usuários do serviço. Acreditamos que os fatores que levam a alcançar os resultados são inúmeros, mas a qualidade da relação de trabalho e relacionamento com os demais *stakeholders* é determinante para que objetivos definidos pelas organizações se concretizem.

A construção de uma relação de êxito, alinhada às melhores práticas de mercado e conforme pensamos, depende de um ambiente saudável, onde as pessoas possam se sentir verdadeiramente presentes e ativas, fazendo parte de um contexto acessível, estando em um grupo e pertencendo a ele com liberdade de atuar e de se expressar, obtendo dignidade e respeito em suas demandas, e, assim, estar inserido em um espaço onde seja garantido seu estado físico e mental.

Podemos dizer que o ser humano somente consegue produzir e se sentir seguro, motivado, comprometido e empoderado nos seus propósitos quando acredita que sua participação na organização poderá trazer retornos positivos e contribuir no seu caminho em busca da felicidade. Nesse sentido, alguns estudos ligados à segurança psicológica, tendo como precursor William Kahn em artigo de 1990, e desenvolvidos por EDMONDSON (2019) mostra que existe uma “crença compartilhada dos membros de uma equipe de que a equipe é segura para assumir riscos interpessoais” demonstrando que um ambiente seguro e que propaga confiança nas pessoas, do ponto de vista psicológico, quebra as barreiras do medo e da não inclusão, possibilitando a discussão de problemas complexos e ganhos para a organização como um todo.

2 DO CONCEITO DE VIOLÊNCIA E ASSÉDIO

Quando ocorre um ato de violência na organização, como assédio moral ou sexual, até mesmo uma importunação não desejada, ocorre o desequilíbrio do ambiente, o que afeta diretamente as pessoas e, conseqüentemente, prejudica seus resultados e objetivos.

Conforme explicita a Convenção 190, de 2019, da Organização Internacional do Trabalho – OIT quando trata do assunto violência e assédio no trabalho:

A Convenção (Nº 190) reconhece o direito de todas as pessoas a um mundo do trabalho livre de violência e assédio. Define a violência e o assédio como um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis que têm por objetivo provocar, provocam ou são suscetíveis de provocar danos físicos, psicológicos, sexuais ou econômicos.

Dessa forma, em complemento à citada convenção, estão abrangidos nesta definição, entre outros, o abuso físico, o abuso verbal, o *bullying* e o *mobbing*, o assédio sexual, as ameaças e a perseguição.

A referida Convenção da OIT (Nº 190), de 2019, sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho e a Recomendação que a complementa (Nº 206) definem um roteiro claro

para prevenir e combater a violência e o assédio no mundo do trabalho, contribuindo dessa forma para a realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Segundo CASSAR (2012), o assédio é “o termo utilizado para designar toda conduta que cause constrangimento psicológico ou físico à pessoa”. Enquanto o assédio moral é por ela caracterizado em face de condutas abusivas praticadas pelo empregador, podendo ser também praticadas por outras pessoas no ambiente de trabalho, direta ou indiretamente, sob o plano vertical ou horizontal, ao empregado, que afetem seu estado psicológico.

A violência nas corporações decorre de qualquer ação, incidente, ou comportamento não aceitável pelo outro e em desacordo com a cultura estabelecida naquela organização, podendo ocorrer em relações de trabalho internas, entre os funcionários ou entre o público que se relaciona com o trabalhador. Independentemente da forma em que se apresenta – física, moral, psicológica –, ela gera efeitos de graus diversos, mas de alguma forma traumatizante à pessoa, à sua família, ao ambiente de trabalho, até mesmo à sociedade.

Seguindo a doutrina do jurista PAMPLONA FILHO (2001), “assédio sexual é toda conduta de natureza sexual não desejada que, embora repelida pelo destinatário, é continuamente reiterada, cerceando-lhe a liberdade sexual”.

Para BARROS (2010), o fato punível consiste em constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico.

Embora para se configurar o assédio sexual seja necessário que haja hierarquia entre assediador e assediado, há a compreensão de que qualquer outra condição que consista em importunação sexual, embora não seja crime, de igual forma não deve ser tolerada nas empresas.

O direito a integridade física, psíquica e moral integra o direito da personalidade e da dignidade da pessoa humana, sendo assim um direito humano, conforme preceituado no artigo 12 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques” (UNESCO, 1948).

De igual forma, o pacto de San José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1962, estabelece em seu artigo 5º§1: “Toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física psíquica e moral”.

Já dignidade humana é um fundamento do Estado Democrático de Direito, nos termos do artigo 1º, III da Constituição Federal, sendo fundamento basilar da República e orientador na defesa dos direitos da personalidade e dos direitos fundamentais previsto no artigo 5º da Constituição Federal, sendo estabelecido em seu inciso X, “assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

Mas como construir um ambiente corporativo fortalecido em seus princípios e valores que evite a ocorrência de atos de violência? Caso ocorra violência na organização, como reparar? Como restabelecer o equilíbrio do ambiente e das relações?

A Ouvidoria tem como suas principais e nobres missões, conforme aprendemos em curso promovido pela Ouvidoria-Geral da União, Profoco, sobre Gestão de Ouvidoria, “promover a realização da democracia e a efetividade dos direitos humanos, por meio da mediação de conflitos e do reconhecimento do outro como sujeito de direitos”. Assim, busca fomentar o diálogo na organização e se estabelecer como ferramenta de gestão que promove a melhoria da instituição. Tal melhoria ocorre

com a formalização de propostas e recomendações, por parte da Ouvidoria, à alta administração para que ações possam ser realizadas no combate a situações de violência laboral e, também, ações no sentido de reparar o dano causado, com o engajamento e apoio de outras áreas da empresa como RH, jurídico e sustentabilidade. Na realização de tais objetivos, a Ouvidoria consolida-se como instrumento essencial na prevenção e reparação da violência nas organizações.

3 DA PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DA VIOLÊNCIA

Geralmente, as organizações pautam sua cultura em princípios e valores estabelecidos em documentos, como políticas, códigos de ética e conduta, partindo de premissas padronizadas decorrentes de estudos, *benchmarking* e outras ferramentas empresariais, como pesquisa de clima organizacional.

Tais documentos formalizados pela empresa, de forma unilateral, não traduzem por completo a cultura, as relações de trabalho e as regras para assegurar ambiente e relacionamento saudáveis, isso porque podem não representar as intenções, propósitos, expectativas e valores das pessoas com quem a empresa se relaciona.

Os valores e princípios que regem a conduta organizacional, para alcançarem maior efetividade, devem ser construídos com a participação de todos, por meio de diálogo, pela manifestação dos seus empregados, de seus clientes, fornecedores e todos os públicos que atinge. Nessa linha de pensamento, os indivíduos são considerados atores que possuem papel ativo na construção da realidade em que vivem, dos valores e princípios que prezam, pelos quais anseiam e desejam manter com a empresa em relacionamento recíproco. Assim, são capazes de dar sentido ao que fazem, produzem, trocam e experimentam (MORGAN, 2006), identificando valores, símbolos e interpretações como aspectos extremamente relevantes no relacionamento com a empresa. Portanto, é imprescindível ouvir o outro, ser empático e fomentar o protagonismo desses públicos na construção do arcabouço teórico de regulamentações que rege a cultura e a dinâmica da empresa.

Para este fim, a Ouvidoria, de igual forma, se traduz como o mecanismo adequado, canal autônomo e imparcial, consciente dos valores da organização à qual está vinculada, mas aberta para escuta qualificada das pessoas que se relacionam com a empresa, assegurando a participação dessas pessoas na construção da cultura organizacional. Isso porque a Ouvidoria como ferramenta de gestão, detentora dos objetivos estratégicos da empresa, entende ser o cliente, tanto o interno (empregados e sócios) quanto o externo (consumidor, fornecedores, clientes-usuários do serviço, investidores, sociedade), o maior ativo gerador de produtividade, lucro e, principalmente, valor da organização.

Construídas e estabelecidas as normas, valores, código de conduta, ética e integridade em conjunto com seus *stakeholders*, além de engajá-los, a organização consegue atuar de forma combativa nas questões de violência do trabalho, uma vez que a cultura organizacional foi legitimada por todos.

A Convenção Nº 190 da OIT apela à aplicação da lei, aos meios de recurso e à assistência como componentes essenciais de qualquer tentativa de pôr termo à violência e ao assédio e men-

ciona a inclusão de mecanismos de resolução de conflitos internos e externos ao local de trabalho, tribunais, bem como o acesso a apoio, serviços e soluções, nomeadamente para as vítimas de violência e assédio sexual (artigo 10º C190 e parágrafos 14-22 R206).

A Ouvidoria é unidade mediadora de conflitos, autônoma e independente, que pode contribuir de forma eficiente para que as condutas que estejam causando importunação no ambiente e desequilibrando as relações possam mudar, sendo reequilibradas, evitando que assédios se concretizem, em linha ao que foi estabelecido na referida convecção da OIT.

Esta competência da Ouvidoria, como unidade mediadora, foi destacada pela Organização das Nações Unidas – ONU, por intermédio de sua Resolução A/75/186, aprovada na Assembleia Geral de 16 de dezembro de 2020, que, além de tecer elogios ao trabalho dos mediadores, também incentiva os países membros a adotarem várias medidas, dentre as quais: a realização de atividades de conscientização sobre seus papéis e funções, apoio às Ouvidorias para que tenham exercícios independentes, com mecanismos de promoção e proteção dos Direitos Humanos, boa governança e respeito pelo Estado de Direito, conforme noticiado pela ABRAREC – Associação Brasileira das Relações Empresa-Cliente.

Outro papel fundamental na ocorrência de violência nas organizações, em especial assédio moral e sexual, é o acolhimento que a Ouvidoria pode dar à vítima, ofertando uma rede de apoio junto com outras áreas das empresas (saúde, por exemplo) e contribuindo na sua reparação, para o resgate da sua dignidade, da sua integridade moral e psíquica, essenciais para que a vítima possa retornar à produtividade tanto na vida pessoal quanto profissional, que de igual forma está alinhada ao preceituado na mencionada convenção da OIT. Além disso, tal acolhimento é essencial para que a vítima esteja em condições físicas e mentais de denunciar seu agressor, podendo se sentir protegida durante o processo de apuração de sua denúncia. A Ouvidoria, autônoma e imparcial, poderá propor o afastamento da vítima do local de trabalho durante determinado período e sua transferência de área, caso necessário, para avaliação da área de saúde da organização, acompanhando o caso junto com essa área, zelando pela confiança e cuidado para com a vítima, que muitas vezes buscou a Ouvidoria inicialmente para contato e apoio.

Por fim, a Ouvidoria ao receber a denúncia e participando do processo de sua gestão e tratamento, seja como órgão principal ou de apoio, tem por dever zelar pela efetividade da apuração, para que o agressor seja devidamente punido e que tenham recomendações de remediação, como termo de conduta assinado pelo agressor, transferência e assistência psíquica à vítima (caso queira), treinamento, ações de comunicação e sensibilização no tema, entre outras. Todas essas ações são acompanhadas pela Ouvidoria e realizadas pelas diversas áreas que compõem o ambiente de integridade da organização, podendo ser: Comissão de Ética, área de apuração de denúncias ou corregedoria, área de conformidade, entre outras. Assim, o ambiente da empresa volta a ser saudável e produtivo, tendo enriquecido com a contribuição da Ouvidoria para um local de convivência mais íntegro e seguro, sendo exemplo para que novos casos de violência não se repitam.

Segundo o ensinamento da Ouvidoria-Geral da União – OGU, em seu programa de formação continuada de Ouvidoria – Profoco, as Ouvidorias são instrumento importante para o combate ao assédio moral, na medida em que se apresentam como o primeiro canal de contato com o denunciante ou com o próprio assediado.

Quanto ao tratamento, a OGU orienta que, recebida a denúncia, a Ouvidoria realize a análise preliminar para verificar indícios de veracidade. As seguintes pesquisas podem ser realizadas: i) o local de lotação do denunciante/assediado; ii) a relação de hierarquia entre o agente denunciado e o servidor assediado; e iii) a relação profissional entre as pessoas citadas na denúncia. Essas pesquisas servirão de base e auxiliarão as áreas de apuração e/ou Comissão de Ética em suas respectivas alçadas e conhecimento a realizarem seu trabalho de forma adequada, contando com as informações registradas e pesquisadas pela Ouvidoria.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi apresentada a atuação da Ouvidoria na prevenção e no combate à violência nas organizações, contribuindo para a construção de uma organização que valoriza e respeita os direitos humanos, o ambiente de trabalho, as relações com seus públicos, bem como a participação de relevância no resgate da pessoa que teve a sua integridade física, moral, e psíquica violada e na reparação da violência, reequilibrando o seu ambiente.

Em conjunto com áreas da empresa como RH, jurídico, sustentabilidade, apuração e conformidade, a Ouvidoria se fortalece como ferramenta de combate à violência no ambiente de trabalho. Também contribui para que a escuta qualificada a todos os públicos que se relacionam com a organização possa se traduzir em um legítimo código de conduta ética e integridade, bem como em normativos essenciais que explicitem os valores e princípios da organização para efetivamente engajar todos os envolvidos na firme intenção de combater qualquer tipo de violência no trabalho.

Assim, pode-se concluir que a Ouvidoria desempenha um papel central na parceria com os públicos com que a organização se relaciona e na proteção da relação e do ambiente no que tange à saúde e produção, gerando, dessa forma, valor para todos.

REFERÊNCIAS

- ABRAREC-ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS RELAÇÕES EMPRESA-CLIENTE. *Manual de Boas Práticas Ouvidorias Brasil*. Disponível em: <https://abrarec.com.br/conheca-os-cases-vencedores-do-premio-Ouvidorias-brasil-2020/>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. (217 [III] A). Paris.
- ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. (2020). Resolução A/75/186. “The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law”. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3896442?ln=en>. Acesso em: 30 maio 2021.
- BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (pacto de São José da Costa Rica). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 30 maio 2021.
- CASSAR, Volia Bonfim. *Direito do Trabalho*. 7. ed. Niterói: Impetus, 2012.

EDMONDSON, Amy C. *The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2019.

KAHN, William A. Psychological Conditions of Personal Engagement and Disengagement at Work. *In: Academy of Management Journal*; Dec 1990; 33, 4; ProQuest; p. 692.

MORGAN, G. A criação da realidade social: as organizações vistas como culturas. *In: Imagens da Organização*. São Paulo: Ed. Atlas, Ed. Executiva, 2. ed., p. 137-169, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção sobre Violência e Assédio de 2019 (C190). OIT, 21 jun. 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190. Acesso em: 18 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Recomendação sobre violência e assédio de 2019 (R206). OIT, 21 jun. 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R206. Acesso em: 18 ago. 2020.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *O assédio sexual na relação de emprego*. 1. ed. São Paulo: LTr, 2001.

DIAGNÓSTICO, INTERPRETAÇÃO E RECOMENDAÇÕES DA OUVIDORIA DIANTE DAS DENÚNCIAS DE ASSÉDIO

Daniel Sena Serafim¹

Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre a necessidade permanente de qualificação dos Ouvidores para analisar as demandas de assédio moral e sexual. A constante modificação da sociedade e a complexidade de suas relações exigem de quem atua em Ouvidoria a necessidade de buscar continuamente um melhor entendimento situacional das demandas, contextualizando evidências, dados e dinâmicas. Empreender um esforço analítico contundente requer estruturação metodológica para a composição de diagnóstico interpretativo das diferentes formas de assédio. O diagnóstico permite potencializar a assertividade da análise preliminar das denúncias e estruturar sua materialidade e relevância, objetivando a formulação de recomendações para providências sequentes. Nesse contexto analítico, serão apresentados os caminhos metodológicos da Ouvidoria do Centro Paula Souza em busca da convergência de entendimentos acerca do diagnóstico, interpretação e recomendações para tratar as denúncias de assédio, como forma de ampliar o debate e subsidiá-lo com elementos técnicos que norteiem o amparo social ao cidadão e a conscientização da Administração Pública perante as disfunções provocadas pelo assédio.

Palavras-chave: Ouvidoria. Assédio moral. Assédio sexual. Assédio virtual.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p227-239

¹ Ouvidor do Centro Paula Souza, autarquia do Governo do Estado de São Paulo destinada ao fomento da Educação Profissional Pública. Mestre em Comunicação e Práticas de Consumo pela Escola Superior de Propaganda e Marketing – ESPM. Pós-graduado em Especialização em Ouvidoria Pública pela Faculdade VERBO JURÍDICO, em parceria com a Organização dos Estados Ibero-americanos – OEI e Controladoria-Geral da União – CGU. (daniel.serafim@cps.sp.gov.br) (senaserafim@uol.com.br).

1 INTRODUÇÃO

Diante de seu campo de atuação na representação dos legítimos interesses dos cidadãos dentro das instituições, na busca de convergência de entendimentos entre cidadão e gestão pública, de seu compromisso social para promoção da sensibilização institucional ao aprimoramento constante de seus processos, é de suma importância que os agentes de Ouvidoria conheçam a amplitude de sua representação.

A Ouvidoria, diante do exercício de suas atribuições legais, que dispõem sobre a sua representação, independência, autonomia, neutralidade, análise e formulação de recomendações, objetivando solução para as manifestações, possui relação intrínseca com um conjunto de marcos sociais em defesa dos direitos humanos, da prevenção e combate ao assédio, do exercício da cidadania e de sua própria preservação. São eles os Princípios de Paris, a Convenção 190 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os Princípios de Venécia e a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, de 16 de dezembro 2020.

Os Princípios de Paris postulam um conjunto de resoluções a serem adotadas pelas nações em amplitude global, atribuindo competências e responsabilidades para a promoção dos direitos humanos, monitorando e implementando ações diante de toda situação de violação e discriminação desses direitos.

A Convenção 190 da OIT recomenda diretrizes preventivas e combativas ao assédio no mundo do trabalho. Apesar de ainda não ter sido ratificada pelo Brasil, define o assédio como “um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis” que “têm por objetivo provocar ou são suscetíveis a ocasionar danos físicos, psicológicos, sexuais ou econômicos”.

A Constituição de 1988, em seu artigo 37, parágrafo 3º, pontua o espaço de atuação da Ouvidoria, vinculada à tutela da cidadania participativa na Administração Pública e com base na confiabilidade que o cidadão atribui à Ouvidoria, amplia o exercício da cidadania, a qualidade na prestação dos serviços públicos, o acesso à informação e a representação diante de negligência e abuso da Administração Pública.

Os Princípios de Venécia endossam ao Estado a necessidade de cooperação com a Ouvidoria, para o provimento do exercício de suas funções.

A Assembleia Geral da ONU reconhece a importância da Ouvidoria na proteção dos direitos humanos, reforçando a necessidade da preservação de sua independência, autonomia e integridade para o exercício de sua competência, sem qualquer forma de intimidação ou represália.

Essas diretrizes sociais formam sistemas de ideias a partir dos quais é possível compreender a realidade social e atuar sobre ela, na perspectiva da Ouvidoria, em mobilização coerente e norteada para que a prática profissional do Ouvidor colabore com o bem-estar social e institucional.

O posicionamento da Ouvidoria diante da apuração da conduta de assédio deve buscar ressonância na racionalização da materialidade de indícios, como forma de fortalecer os elementos de convicção e potencializar o juízo de admissibilidade institucional do nexos causal na instrução de recomendação para abertura de processo administrativo disciplinar, objetivando fornecer elementos para providências sequentes de instauração apuratória e decisão institucional conclusiva acerca da denúncia de assédio.

Abstract

This article proposes a reflection on the permanent need for training Ombudsmen to analyze demands for moral and sexual harassment. The constant change in society and the complexity of its relationships demand from those who work in the Ombudsman's office the need to continually seek a better situational understanding of the demands, contextualizing evidence, data and dynamics. The undertaking of a forceful analytical effort requires a methodological structuring to compose an interpretative diagnosis of the different forms of harassment. The diagnosis makes it possible to enhance the assertiveness of the preliminary analysis of the complaints and structure their materiality and relevance, aiming at formulating recommendations for further action. In this analytical context, the methodological paths of the Centro Paula Souza Ombudsman's will be presented in search of convergence of understandings about the diagnosis, interpretation and recommendations to deal with allegations of harassment, as a way to broaden the debate and substantiate technical elements that guide social support to the citizen and the awareness of the public administration regarding the dysfunctions caused by the harassment.

Keywords: Ombudsman. Moral harassment. Sexual harassment. Virtual harassment.

A necessidade de esclarecimento preliminar da Ouvidoria demanda a contextualização da evidência de dados e dinâmicas para a composição de suas recomendações sobre o assédio. A estruturação de uma base analítica das denúncias vinculadas às diversas modalidades de assédio deve abranger três pontos estruturantes:

- fundamentar um referencial metodológico para a composição do diagnóstico interpretativo das diversas variáveis do assédio;
- identificar possíveis fragilidades na disposição dos elementos probatórios vinculados ao contexto pressuposto da motivação do assédio;
- apresentar um conjunto de recomendações relevantes diante da identificação das condutas de assédio a partir da instrução da Ouvidoria, fundamentada por dispositivos legais e institucionais.

Destarte, a continuidade do percurso teórico deste artigo apresentará a estruturação metodológica para a composição do diagnóstico interpretativo das diferentes formas de assédio, abordando o desenvolvimento de recomendações relevantes para providências institucionais, diante da transversalidade das temáticas inseridas no contexto de atuação da Ouvidoria do Centro Paula Souza, vinculada às possibilidades de assédio na educação profissional pública presencial e remota.

2 DESENVOLVIMENTO

Para atender às múltiplas necessidades do cidadão, é preciso reconhecer que a Ouvidoria, individualmente, não consegue apreender a amplitude da evolução social, profissional e tecnológica de nossa sociedade contemporânea, somatizada ao imperativo das disfunções que o comportamento humano desenvolve a todo momento, substanciadas pelo contexto organizacional dos processos de trabalho.

VISMONA (2015), em reflexão sobre a instabilidade no relacionamento entre cidadão e instituições, no livro *Ouvidoria Brasileira: O cidadão e as instituições*, considera a referida instabilidade como locus da importância da Ouvidoria para o aperfeiçoamento dessa coexistência, circunstanciada por aspectos culturais, econômicos e sociais que permeiam esse relacionamento, desenvolvendo constantes desencontros.

Diante da ramificação de contextos transversais diariamente apresentados à Ouvidoria e da capilaridade institucional, o empreendimento de uma rede de cooperação para socialização de conhecimento consolida-se como possibilidade para a estruturação de uma rede de atenção especializada, para o fomento colaborativo de ações pedagógicas e instrutivas diante do assédio.

A Ouvidoria do Centro Paula Souza – CPS atua em cooperação constante com duas instâncias institucionais: Comissão Permanente de Orientação e Prevenção contra o Assédio Moral e Sexual – Copams (competência preventiva) e Unidade Processante – UP (competência para tratar de assuntos disciplinares dos servidores do CPS). Essa atuação tripartite colabora na organização das providências institucionais diante do contexto das tramitações das denúncias de assédio, conforme disposição descrita a seguir.

- **Copams:** ações de prevenção e combate ao assédio moral e sexual.
- **Ouvidoria:** acolhimento, instrução e recomendação.
- **Unidade Processante:** instauração e instrumentalização de apuração preliminar.
- **Gabinete da Superintendência:** decisão para qualificação do Processo Administrativo Disciplinar.

Somada a essa rede de cooperação institucional para substanciar as providências organizacionais diante das denúncias de assédio, considera-se importante a busca da Ouvidoria pelo conhecimento transversal das nuances interpretativas de caracterização das diversas formas de assédio existentes nos campos corporativos e científicos.

Como exemplo da busca pelo conhecimento vinculante e referencial sobre o assédio, destaca-se no cenário corporativo a pesquisa do LinkedIn em parceria com a consultoria Think Eva, denominada O Ciclo do Assédio Sexual nos Ambientes Profissionais. Essa pesquisa relaciona de forma quantitativa e qualitativa a caracterização da migração das condutas de assédio no trabalho do ambiente presencial para o ambiente virtual, diante do atual contexto social pandêmico que preconiza o distanciamento social e recomenda o teletrabalho.

No campo científico, o referencial teórico da tese de doutorado da professora Alice de Freitas Olete, em sua pesquisa denominada *Assédio Sexual nas Relações de Trabalho: um Estudo com Mulheres em Cargos de Liderança* (2021), analisa as situações de assédio sexual sofridas por mulheres durante suas trajetórias profissionais até ocuparem cargos de liderança. A investigação acadêmica aborda o referencial teórico de GUTEK e KOSS (1993), que formula quatro estágios de resposta psicológica ao assédio, conforme citação abaixo:

1. **Confusão e vergonha:** a vítima acredita que as agressões vão diminuir ou parar.
2. **Medo e ansiedade:** a vítima pode se tornar paranoica, vislumbrando a possibilidade permanente de sofrer alguma retaliação no trabalho e prejuízos futuros à carreira.
3. **Depressão e raiva:** a vítima transforma sua ansiedade em raiva configurada em pedido de demissão, ao perceber a injustiça organizacional diante da conduta assediadora.
4. **Desilusão:** o posicionamento institucional é insuficiente para responsabilização, prejudicando a vítima e denotando a banalização das práticas de assédio.

Ressalta-se na referida pesquisa a citação de responsabilidade direta e indireta das organizações, diante da cultura e estrutura organizacional passiva e permissiva perante as condutas de assédio nas relações profissionais.

Considerando a variação da tipificação das possíveis formas de assédio, torna-se necessário, como ponto de partida, compreender a dimensão e desenvolvimento particular de cada ato ofensivo. Mesmo possuindo elementos de similaridade, a Ouvidoria deve qualificar-se constantemente para potencializar seu conhecimento diante da sua interlocução social e institucional sobre a evolução do conceito de assédio. Para o Conselho Nacional do Ministério Público, em sua cartilha *Assédio Moral e Sexual – Previna-se*, os assédios representam a violação da dignidade humana, dos direitos fundamentais ao trabalho e à saúde.

No contexto de atuação da Ouvidoria do Centro Paula Souza, inserida na Educação Profissional Pública do Estado de São Paulo, foi possível perceber na análise do binômio 2019 (Educação Presencial) – 2020 (Educação Remota), assim como na pesquisa conjunta entre LinkedIn e Think

Eva (conforme citação acima), a caracterização da migração das condutas de assédio do ambiente de aprendizagem presencial para o ambiente de aprendizagem remoto.

Conforme o Relatório Anual de Atividades da Ouvidoria do Centro Paula Souza para o período de 2020, contendo as manifestações recepcionadas que representam atenção e monitoramento acerca do potencial para a instauração de sindicância apuratória para averiguação de possível conduta irregular, foi mensurado um comparativo das demandas relacionadas a possíveis práticas de assédio. Torna-se oportuno salientar que os indicadores disponibilizados abaixo representam exclusivamente o contexto de pesquisa e análises estatísticas para mensuração de conduta proativa da Ouvidoria, diante de “suspeição” da conduta de assédio.

TEMAS	CATEGORIZAÇÃO	2019	2020
1	Assédio Moral	37	44
2	Assédio Sexual	21	34
3	Injúria Racial	10	5
4	Homofobia	1	6
5	Transexualidade	1	0
6	Assédio Virtual com conotação Moral		28
7	Assédio Virtual com conotação Sexual		9
8	<i>Bullying</i>		1
9	Comunicação Violenta		10
TOTAL		70	137

Fonte: Ouvidoria Centro Paula Souza

Diante do aumento de 96% das manifestações vinculadas a eventuais condutas de assédio, violência de gênero, injúria e condutas inadequadas em 2020 em relação ao exercício de 2019, tornou-se necessário mapear a temática “conduta no ambiente virtual”, objetivando sistematizar a análise da Ouvidoria para compreender como ocorre o assédio na educação remota, quais condu-

tas potencializam seu surgimento e como evitar o cerne conflitivo. A modelagem interpretativa do ambiente virtual de aprendizagem foi fundamentada pelo Relatório Anual de Atividades do período de 2019, que subsidiou a identificação preliminar da ocorrência de condutas (docentes e discentes) inadequadas no ambiente digital, a partir dos comportamentos virtuais:

- publicação de conteúdos ofensivos (áudio, mensagens e fotos) nos grupos de trabalho acadêmicos criados na rede social digital WhatsApp;
- difusão de comentários jocosos nas redes sociais digitais WhatsApp e Facebook, derivadas dos grupos de trabalho pedagógicos;
- perseguição e proliferação de discurso de ódio nas redes sociais digitais;
- divulgação digital de intimidade, vida privada e condições inapropriadas ao contexto escolar;
- manipulação de imagens, dissociadas do contexto original, substanciando potenciais conflitos virtuais;
- publicação da menção final de alunos em grupo acadêmico mediado pela rede social digital WhatsApp interpretada como exposição vexatória;
- conflito na secretaria acadêmica para aceitação de documentação digital em subsídio à emissão de documentos acadêmicos vinculados à vida escolar discente.

Com efeito, a hibridização entre condutas reais e virtuais necessita de conhecimento e ampliação do debate para interpretação de suas variantes, pois, devido ao caráter contemporâneo, algumas condutas se tornam mais frequentes, na medida em que ainda não se dispõe de dispositivos legais e institucionais para sua tipificação e responsabilização. Na perspectiva de atuação da Ouvidoria do Centro Paula Souza, duas condutas mobilizaram uma rede de atenção diante do protagonismo identificado nas manifestações durante o atual contexto social pandêmico iniciado em 2020, circunstanciado pela educação remota: o assédio virtual com conotação moral e o assédio virtual com conotação sexual.

Em vista da necessidade de uma categorização assertiva para sistematizar o entendimento situacional das demandas e ampliar o espaço de confiança do cidadão, a Ouvidoria do Centro Paula Souza, diante do seu escopo de atuação, passou a utilizar como “referencial metodológico” o alinhamento técnico sugerido pela Procuradoria de Procedimentos Disciplinares – PPD da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – PGE. A partir da modelagem desenvolvida pela Ouvidoria, passou a fundamentar a composição do diagnóstico interpretativo das variáveis do assédio por meio de um “quadro analítico” para enquadrar preliminarmente as demandas de assédio, com base nos eixos interpretativos abaixo.

- Quem (comunica os fatos).
- Fatos (descrição resumida).
- Data da ocorrência (referência temporal).
- Local da ocorrência (indicação da localidade dos fatos).
- Autor dos fatos (suposto provedor do assédio).
- Elementos probatórios (indicação de testemunhas, documentos, atas de reunião, imagens e *prints*).
- Interpretação (fundamentada na conceituação de lei, decreto, regimento, regulamento, portaria ou normativa institucional vigente).
- Recomendação (instauração de sindicância apuratória, aplicação de regulamento disciplinar ou regimento comum).

O quadro analítico potencializou a assertividade da análise preliminar da Ouvidoria e a estruturação da materialidade das denúncias substanciou a relevância das recomendações para providências institucionais sequentes. A sistematização do referencial metodológico, consoante a conduta proativa do Ouvidor, em provimento de ressonância à manifestação do cidadão dentro da instituição, buscando coro e alinhamento institucional entre os departamentos, alinha-se à reflexão teórica de SILVA (2020), destacando a dialética da persuasão da Ouvidoria acerca das recomendações apresentadas em estímulo às providências institucionais, conforme citação abaixo.

A adoção de postura proativa de parte do Ouvidor para colocar em evidência aquilo que merece destaque na atenção da alta administração (diretoria, coordenadores e supervisores) e promover ações para disseminar a cultura do amplo diálogo na instituição, para estreitar o relacionamento com as diversas áreas, demonstra que a Ouvidoria é responsável pela recepção, organização e fortalecimento de um conjunto de informações imprescindíveis para a tomada de decisões. (SILVA, 2020, p.79)

A fundamentação do referencial metodológico estruturada no quadro analítico para composição do diagnóstico interpretativo das diversas variáveis do assédio articula a identificação do nexo de causalidade, a partir do tripé analítico formado por diagnóstico, interpretação e recomendação.

- **Diagnóstico (entendimento situacional):** contextualização das evidências, dados e dinâmicas para distinção da natureza do assédio.
- **Interpretação (enquadramento técnico):** caracterização da conduta de assédio com base em dispositivos legais ou institucionais.
- **Recomendação (formulação de relevância):** fundamentação da materialidade para subsidiar a instrumentalização da instrução e decisão do processo administrativo disciplinar.

A transversalidade desses parâmetros oportuniza à Ouvidoria condições técnicas para identificar possíveis fragilidades na disposição dos elementos probatórios vinculados ao contexto pressuposto da motivação do assédio. Diante das manifestações recepcionadas, foi possível fundamentar tecnicamente o juízo de admissibilidade da Ouvidoria para identificação das denúncias que realmente caracterizavam convicção para substanciar recomendação relevante, conforme indicadores do período de 2020 apresentados a seguir.

CATEGORIZAÇÃO	2020	RECOMENDAÇÕES
Assédio Moral	44	16
Assédio Sexual	34	11

Assédio Virtual com conotação Moral	28	8
Assédio Virtual com conotação Sexual	9	8
TOTAL	115	43

Fonte: Ouvidoria Centro Paula Souza

O encadeamento interpretativo das categorias de assédio, a estruturação metodológica do quadro analítico, o contexto interpretativo dos dispositivos legais e institucionais e a recomendação preliminar da Ouvidoria devem ser fundamentados por fatos, evidências, conhecimento e ciência jurídica relativos à sua aplicação.

A representação da Ouvidoria diante das denúncias de assédio qualifica a relevância institucional da tutela de confiança social do exercício da competência da Ouvidoria, a partir da elaboração de recomendações técnicas para o provimento de providências institucionais.

A problemática do registro das ocorrências de violência é um ponto importante a ser analisado, porque é de onde se parte para a construção e inserção de ações no ambiente organizacional. A tabulação de dados serve de mapa e indicador para os gerentes e é uma espécie de alerta no quadro de riscos para os colaboradores. São informações fundamentalmente diferentes de matérias jornalísticas, porque não buscam apelo sensacionalista, mas marcam um ponto, como nó de uma trama tecida no diagrama da hierarquia e da estruturação do ambiente organizacional (PORTO, 2021).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O posicionamento da Ouvidoria diante da apuração das condutas de assédio deve fomentar uma visão macro da tramitação do processo administrativo disciplinar, no qual o entendimento situacional, a estruturação metodológica e a formulação de recomendações relevantes devem buscar a convergência de entendimentos institucionais para sustentar de forma uníssona uma materialidade consistente. Consequentemente, a jurisprudência, ao analisar a expressão da prova dos elementos de convicção, pode apreciar o nexo causal em perspectiva qualificante, para que o rito processual de instrução, instauração e decisão resulte na verossimilhança necessária para reverter as perspectivas que ainda sustentam o assédio nas organizações, em responsabilização e moralização contra a violência sofrida pelas vítimas.

A Ouvidoria precisa mobilizar a sinergia institucional para substanciar elementos de convicção desde a sua recomendação, objetivando nortear a instrumentalização do processo apuratório e a decisão do órgão máximo da organização, em fundamentação consistente diante da imprevisibilidade da apreciação judicial. Mesmo diante do rito processual bem instruído, o juízo

de admissibilidade do Poder Judiciário pode exarar parecer favorável a um recurso ordinário interposto pelo reclamado nas seguintes perspectivas:

- o embasamento do ato administrativo deve ser precedido de motivação verídica; a ausência de motivação desampara a imputação de punição disciplinar à falta funcional instruída;
- apesar da gravidade das acusações, a prova colhida no âmbito administrativo não confirma as acusações imputadas ao reclamado;
- não se vislumbra qualquer conduta para obtenção de benefícios e tampouco condicionamento à obtenção de favores sexuais;
- fica claro o interesse do reclamado em obter apenas o desenvolvimento das atividades profissionais;
- atualmente, com os avanços tecnológicos, a existência de grupos de WhatsApp é comum, sendo apenas mais um meio de comunicação profissional;
- as brincadeiras insinuadas não eram dirigidas a ninguém especificamente;
- o depoimento prestado no Processo Administrativo Disciplinar – PAD apresenta afirmações contundentes no intento de incriminar o reclamado, revelando que o depoimento da vítima não merece crédito;
- padecendo de fundamentação calcada em provas, a decisão enseja nulidade, impondo ao administrador o dever de fundamentar suas decisões;
- diante da fundamentação genérica e dissociada de provas encartadas no Processo Administrativo Disciplinar, manifesta-se pela ausência de provimento;
- determinação da retirada completa dos efeitos do procedimento disciplinar e da penalidade aplicada.

Nesta senda, de possível desqualificação jurídica do empreendimento institucional de arguição contra condutas de assédio, é importante destacar a disfunção pública que corrobora com a deficiência na especialização das Ouvidorias, evidenciada na pesquisa realizada em 2021 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, denominada I Fiscalização Ordenada – Ouvidorias, que fiscalizou 644 prefeituras jurisdicionadas no Estado de São Paulo. Foi constatado que 22,36% dos municípios ainda não criaram suas Ouvidorias. Dos municípios que possuem a prestação do serviço público de Ouvidoria, cerca de 65,40% não elaboram relatórios de atividades da sua gestão. Registra-se que, dessa amostragem pesquisada, 26,80% não dispõem de recursos humanos, tecnológicos, materiais, orçamento e estrutura física para operacionalização de suas competências diante do espaço de confiança estabelecido com a sociedade.

No caso da análise das condutas de assédio realizada pela Ouvidoria, o ato da composição de materialidade deve ser precedido pelo mapeamento institucional da categorização dos problemas institucionais percebidos pela Ouvidoria. A elaboração do relatório semestral e anual de atividades é fundamental para identificar cenários, analisar pontos de crise e modelar temáticas coexistentes entre cidadãos e instituições. Essa contextualização institucional auxilia na compreensão da violência.

A importância do nexo de causalidade presente nas recomendações da Ouvidoria potencializa a visão institucional diante das condutas de assédio. A definição de um roteiro, para composição do conjunto de elementos necessários para apresentação de “recomendação relevante” ao dirigente máximo da instituição, pode ser instruída através da convenção de dados e dinâmicas inseridos no documento de provocação da Ouvidoria, conforme contribuição descrita a seguir.

1. descrever a origem do formato e autoria da manifestação inicial acolhida pela Ouvidoria (*e-mail*, protocolo, rede social digital, data de registro, indicação da vítima);
2. apresentar a suspeição, identificando o agente assediador, a conduta inadequada e os eventuais prejuízos individuais, coletivos e institucionais decorrentes da má conduta (indicação do assediador, tipificação da conduta inadequada, prejuízos da conduta);
3. identificar a representação institucional da vítima, a localidade física, virtual, temporal do cerne conflitivo e a contextualização da ocorrência (cargo, departamento, data e local da ocorrência, síntese objetiva dos fatos);
4. enunciar a materialidade da convicção dos indícios acolhidos pela Ouvidoria acerca da conduta ofensiva (tipificação fundamentada com narrativas, anexos, documentos vinculantes ao nexo causal);
5. recomendar a relevância de apreciação da síntese dos elementos probatórios estruturados no quadro de análises desenvolvido pela Ouvidoria (quadro analítico para diagnóstico interpretativo das condutas de assédio);
6. sugerir providências de medida cautelar ao agente assediador, fundamentada nos dispositivos institucionais vigentes diante da necessidade de preservação da vítima e dos processos institucionais afetados pela conduta de assédio (de acordo com a previsibilidade dos regimentos internos de conduta institucional);
7. encaminhar o pleito ao dirigente máximo da organização para apreciação, recomendando providências sequentes (pela competência, direcionar a recomendação para instauração de apuração preliminar).

Torna-se oportuno salientar que a contribuição disponibilizada acima representa a sistematização de ideias da conduta proativa da Ouvidoria para compreensão institucional e sensibilização perante as condutas de assédio, objetivando substanciar as providências organizacionais em mobilização coordenada e coerente, para evitar e coibir qualquer conduta de assédio no âmbito institucional.

O assédio condiciona pensamentos, sentimentos e ações como uma torrente. Ele nos antecede e nos ultrapassará. Podemos nos deixar conduzir passivamente pelo seu fluxo ou tentar coibi-lo de alguma maneira, diagnosticando, interpretando e recomendando providências para que, além de problemas epistemológicos, possamos influenciar o rumo de acontecimentos reais, para o bem comum, social e institucional.

Diante do período desafiador provocado pela pandemia de Covid-19, provedor do distanciamento social e das medidas de quarentena, o volume de demandas quantitativas e qualitativas tramitadas pela Ouvidoria aumenta exponencialmente. Com efeito, aprimorar a percepção da Ouvidoria em torno das nuances, afetações e disfunções causadas pelo assédio demanda iniciativa, conhecimento técnico e ação conjunta para a estruturação de uma escuta qualificada e sensível diante da necessidade do esclarecimento e providências perante condutas ofensivas.

As transformações digitais absorvidas pela sociedade exigem novas ações em alinhamento com as novas necessidades contemporâneas. A Ouvidoria, diante desse paradigma de complexidade, deve renovar-se permanentemente como um canal colaborativo, pedagógico e ins-

trutivo na construção de novas oportunidades para que, por intermédio de indicadores sociais, o desequilíbrio entre cidadãos e instituições seja minimizado diante de novas possibilidades de participação e cidadania.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/373/14/PDF/N2037314.pdf?OpenElement>. Acesso em: 09 maio 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim Barreiro; VISMONA, Edson Luiz (Orgs.). Ouvidoria brasileira: O cidadão e as instituições. In: *A Ouvidoria brasileira e a Governança cidadã*, ed. 20 Anos da ABO, agosto de 2015, São Paulo, p. 11-33.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2021.

Cartilha da Comissão Permanente de Orientação e Prevenção contra o Assédio Moral e Sexual. Disponível em: https://www.cps.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/1/2020/12/2020_cartilha_assedio_Rev_final.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

Cartilha do Conselho Nacional do Ministério Público: assédio moral e sexual previna-se. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/assedio-moral-e-sexual.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

Cartilha da Ouvidoria do Centro Paula Souza: Orientações Preventivas e recomendações. Disponível em: http://www.fatecsp.br/dti/pdf/cartilha_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

CENTRO PAULA SOUZA. Disponível em: <https://www.cps.sp.gov.br/>. Acesso em: 15 maio 2021.

CENTRO PAULA SOUZA. Relatório Anual de Atividades da Ouvidoria, 2020.

CONVENÇÃO 190 OIT. Disponível em: https://www.ilo.org/global/topics/working-conditions-2/WCMS_750461/lang-en/index.htm. Acesso em: 11 mar. 2021.

FGV WEBINAR. Combate ao Assédio Sexual no ambiente corporativo. Disponível em: <https://youtu.be/HFP9SrfBslQ>. Acesso em: 11 mar. 2021.

GUTEK, B. A.; KOSS, M. P. Changed women and changed organizations: consequences of and coping with sexual harassment. *Journal of Vocational Behavior*, 42, 28-148.

OLETO, Alice de Freitas. *Assédio Sexual nas relações de trabalho: um estudo com mulheres em cargos de liderança*. Dissertação (Doutorado em Administração de Empresas: Estudos Organizacionais) – FGV, São Paulo. 2021.

OUVIDORIA GERAL DO ESTADO. Disponível em: <http://www.Ouvidoriageral.sp.gov.br/>. Acesso em: 29 maio 2021.

PESQUISA LINKEDIN E THINK EVA: O ciclo do assédio sexual no ambiente de trabalho. Disponível em: <https://thinkeva.com.br/pesquisas/assedio-no-contexto-do-mundo-corporativo/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

PESQUISA TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO: I Fiscalização Ordenada - Ouvidorias. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/IFO2021-RelatorioConsolidado.pdf>. Acesso em: 16 maio 2021.

PORTO, Mario Augusto. *Um ensaio sobre o Assédio Sexual no trabalho*. São Paulo: Fundação Armando Alvares Penteado – FAAP, 2021.

PRINCÍPIOS DE PARIS. Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/instreet/Sparisprinciples.pdf>. Acesso em: 09 maio 2021.

PRINCIPIOS DE VENECIA. Disponível em: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/04/Principios-de-Venecia-esp-versi%C3%B3n-29-03-19-1.pdf>. Acesso em: 09 maio 2021.

SILVA, Helizena Celestino da. A influência da Ouvidoria como ferramenta de gestão estratégica. In: *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman: Estudos sobre a atuação das Ouvidorias em instituições brasileiras*, São Paulo, ano 3, n. 3, p. 79-91, 2020.

OUVIDORIA E HUMANIZAÇÃO COMO FERRAMENTAS DE MELHORIA CONTÍNUA NA GESTÃO DE PRODUÇÃO DE SAÚDE

Loiane Mayara Mazzei Paulino¹

Resumo

Uma unidade de saúde busca continuamente aprimorar seu processo de trabalho visando garantir a segurança e o bem-estar do paciente. O presente artigo aborda como a Ouvidoria em conjunto com a Humanização podem ser ferramentas de gestão eficientes na melhoria contínua de como produzir saúde. A Ouvidoria é um canal de comunicação entre o cidadão e a instituição e carrega em seu contexto histórico um fortalecimento da sua atuação na sociedade e na Administração Pública. A participação social é a chave de acesso para o exercício da cidadania através da Ouvidoria. Compete ao Ouvidor assegurar que os princípios éticos e legais da Ouvidoria sejam cumpridos. A Humanização traz um conceito de saúde do ser humano em sua integralidade, entendendo suas diversidades culturais, olhando suas necessidades particulares e garantindo atendimento com equidade perante o coletivo. Ao trabalhar de forma integrada os conceitos da Ouvidoria com as diretrizes da Humanização alcançam-se benefícios para o usuário externo e interno dos serviços de saúde, como: atendimento com escuta qualificada, comunicação assertiva e educação continuada para os colaboradores da instituição, resultando em fluxos cada vez mais eficazes, o que é determinante para a redução de falhas e o aprimoramento na forma de produzir saúde com segurança e bem-estar.

Palavras-chave: Produzir saúde. Melhoria contínua. Ouvidoria. Humanização.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p241-253

¹ Graduada em Tecnologia de Produção pela Faculdade de Tecnologia de Taquaritinga – Fatec Taquaritinga-SP. Pós-graduada em Gestão da Produção pela Faculdade de Tecnologia de Taquaritinga – Fatec Taquaritinga-SP. Graduada em Engenharia de Produção na Universidade Virtual do Estado de São Paulo – Univesp. Atuante como Ouvidora em Instituição Pública de Saúde. (lommazzei@gmail.com)

Abstract

A health unit continuously seeks to improve its work process to ensure patient safety and well-being. This article addresses how the Ombudsman Agency in conjunction with Humanization can be efficient management tools in the continuous improvement of how to produce health. The Ombudsman Agency is a communication channel between the citizen and the institution and carries in its historical context a strengthening of its role in society and public administration. Social participation is the key to accessing the exercise of citizenship through the Ombudsman Agency. The Ombudsmen are responsible to ensure that the ethical and legal principles of the Ombudsman Agency are being complied with. Humanization conveys a concept of the health of the human being in its wholeness, understanding their cultural diversity, looking at their particular needs, and ensuring equitable care before the collective. By working in an integrated way the concepts of the Ombudsman with the Humanization guidelines, there are benefits for the external and internal users of health services, such as: care with qualified listening, assertive communication and continuing education for employees of the institution, resulting in increasingly effective flows, which is decisive for reduction of failures and improvement in the way to produce health with safety and well-being.

Keywords: Produce health. Continuous improvement. Ombudsman Agency. Humanization.

1 INTRODUÇÃO

A promoção de atendimentos e procedimentos especializados que buscam promover a saúde integral do cidadão no Brasil é garantida pela Constituição Federal (1988) no artigo 196, que diz: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Os mecanismos que salvaguardam este direito são previstos e exercidos através do SUS – Sistema Único de Saúde.

O SUS segue princípios e diretrizes também contemplados na Constituição Federal (1988) no artigo 198, que dispõe que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e III - participação da comunidade. O SUS também aparece na Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

Alguns dos princípios fundamentais do SUS são: a Equidade, princípio que busca reduzir a disparidade para garantir que todos sejam atendidos – ele defende que todos têm direitos, mas que algumas pessoas precisam de mais apoio para ter acesso aos seus direitos; a Universalidade, que aponta que todos os brasileiros têm direito a saúde, independentemente da sua complexidade, custo ou atividade; a Integralidade, que determina que os serviços estejam integrados, que funcionem em rede e que devem oferecer desde orientações básicas de atenção à saúde até cirurgias e transplantes de órgãos; a Descentralização: diz que o serviço de saúde deve estar próximo de todos, tendo à disposição os principais serviços, o mais perto possível de cada cidadão; e a Participação e Controle Social, princípio que visa garantir a participação da população no processo de construção do SUS – o cidadão participa de decisões sobre o funcionamento dos serviços de saúde, como melhorias físicas (predial, equipamentos, materiais); implantação de novos serviços ou unidades de saúde, bem como local dessa implantação; contratação de profissionais; o melhor horário de funcionamento de determinado serviço, ou seja, a participação popular edifica a qualidade dos serviços e, para estabelecer espaço institucional que possibilite a participação cidadã, as Ouvidorias se fazem presentes nas unidades de saúde.

As Ouvidorias visam garantir o acesso do usuário aos seus direitos e facilitar sua comunicação com a instituição. As Ouvidorias se fortalecem e alcançam legitimidade através de cada cidadão que deposita sua confiança em manifestar-se através desse canal e dos profissionais Ouvidores, que devem exercer seu papel de forma independente, autônoma e imparcial, comprometidos sempre com o exercício da cidadania e dos direitos e deveres do Estado.

O Ouvidor é o profissional com qualificação técnica que conduz o processo de trabalho nas Ouvidorias, contando com formação superior completa e certificação reconhecida pela Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo – CCISP, além de características específicas: ser pessoa íntegra e imparcial. Ele deve nortear-se pelos princípios éticos e legais contidos na Lei n. 10.294, de 20 de abril de 1999, a Lei de Proteção e Defesa do Usu-

ário do Serviço Público do Estado de São Paulo – Criação das Ouvidorias, e no Decreto n. 60.399, de 29 de abril de 2014, que dispõe sobre a atividade das Ouvidorias e legislações que regem as Ouvidorias.

Um fato relativamente novo no conceito de atendimento é que o cidadão deve ser visto em sua totalidade, de forma que possa receber um atendimento íntegro, conforme suas características e/ou necessidades pessoais e fatores do coletivo onde está inserido, por isso o Ouvidor deve buscar se aperfeiçoar não apenas em conceitos técnicos, mas também humanos.

Para produzir saúde são necessários conhecimentos tradicionais, populares, científicos, filosóficos e até espirituais. A saúde é um todo, ela precisa envolver todos os pontos que formam uma pessoa; aspectos biológicos, sociais, econômicos, espirituais e psíquico, ou seja, reconhecer o indivíduo de forma interdimensional (FLOSS, 2015).

A Humanização se faz presente em todos os setores dentro de uma unidade de saúde, em todos os níveis (atenção básica, ambulatorial e hospitalar) e em todas as esferas (municipal, estadual e federal). Ela surge em 2003 com a PNH (Política Nacional de Humanização).

A PNH traz uma noção ampliada de saúde, busca pôr em prática os princípios do SUS nos processos diários de trabalho e estimula a comunicação entre gestores, colaboradores e usuários. É por meio da interface da Humanização, seguindo suas diretrizes, que se analisam as condições técnicas que precisam ou podem ser qualificadas no modo de gerir e fazer saúde.

A PNH investe em materiais, como cartilhas e manuais, para a formação de multiplicadores e apoiadores da PNH. Todo o material fica disponível no *site* do Ministério da Saúde. Grupos colaborativos com interesse em realizar minicursos e oficinas de formação podem acessar todos os materiais e passarem a ser os condutores do exercício da PNH dentro da instituição. Cada grupo será o disseminador de informações e conhecimentos para os demais e responsável por promover levantamento de questões do cotidiano e traçar ações de intervenção baseadas nas diretrizes da humanização.

Programas de gestão da qualidade e a busca por certificação hospitalar estimularam o setor de saúde a aperfeiçoar seus processos de gestão e a qualidade da assistência. Em 1999 foi instituída a ONA, para avaliar a qualidade dos serviços das Instituições de Saúde e para coordenar e gerir o Sistema Brasileiro de Acreditação – SBA (CHAVES, BARBISA e MENEZES, 2019).

As manifestações registradas nas Ouvidorias geram indicadores de caráter técnico que servem de insumo para a atuação da Humanização, como por exemplo: indicadores de satisfação e insatisfação em relação aos serviços prestados, qualidade do atendimento, tempo de atendimento, condições da infraestrutura, disponibilidade de serviços e materiais. Ao mensurar e compreender os aspectos apontados pelo cidadão, é possível analisar, planejar e agir com objetividade e resolubilidade na causa raiz, o que traz assertividade e conseqüentemente qualidade no serviço final.

A articulação integrada entre Ouvidoria e Humanização permite que a garantia do acesso à saúde seja monitorada e ofertada sempre com melhoria, respeitando e reafirmando o compromisso de contemplar e englobar o SUS, o cidadão e o estado em todos os seus níveis, dimensões, princípios, direitos e deveres.

2 HISTÓRIA DA OUVIDORIA

A Origem da Ouvidoria se deu na Suécia em torno de 1809 por meio do Ombudsman, que significa “representante do povo”. A função desse representante era receber as críticas do povo e agir diante do Parlamento em favor da população. Com o tempo, outros países adotaram a ideia e passaram a criar o cargo, com a nomenclatura e atribuições contendo algumas distinções (OUVIDORIAS FEDERAIS, 2019).

Ainda, conforme OUVIDORIAS FEDERAIS (2019), no Brasil, em meados do século XVI foi nomeado o primeiro Ouvidor-Geral para garantir a aplicação das “leis da metrópole”, cargo que foi extinto com a Declaração de Independência em 1822. Na redemocratização, nos anos 1980, a figura do Ouvidor reaparece com uma nova figuração, agora semelhante ao papel do Ombudsman, para acolher as expectativas sociais e trabalhá-las no âmbito do Estado. Curitiba foi o município a instituir a primeira Ouvidoria Pública brasileira e, logo à frente, houve a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Desde então, a Ouvidoria Pública se desenvolve rapidamente, fortalecida em credibilidade e autonomia.

Nesse sentido, as Ouvidorias Públicas que recolhem as denúncias da população são um instrumento interessante para avaliar o desempenho das agências que obedecem a estas características. Neste caso, o incentivo à participação popular é visto também como uma maneira eficiente de fiscalizar os governantes e promover o respeito e a garantia dos direitos dos cidadãos. [...] Trata-se de uma definição abrangente que engloba vários aspectos da atividade de uma Ouvidoria. Algumas Ouvidorias se restringem a atos de má administração, enquanto outras estão mais focalizadas na defesa dos direitos, ou até no combate à corrupção (COMPARATO, 2016, p. 45 e p. 48).

Acompanhe a seguir a linha histórica da Ouvidoria no Brasil.

2.1 Linha Histórica da Ouvidoria no Brasil

- **Meados de XVI** - primeiro Ouvidor – destituído em 1822 com a Declaração de Independência do Brasil.
- **1980** - “Ouvidoria” – inspirada na instituição sueca do Ombudsman.
- **1986** - criada a primeira Ouvidoria Pública brasileira no município de Curitiba.
- **1988** - promulgação da Constituição Federal de 1988.
- **1995** - criada a Ouvidoria-Geral da República, como parte da estrutura do Ministério da Justiça.
- **1999** - o Estado de São Paulo promulgou a lei de proteção ao usuário do serviço público, determinando a criação de Ouvidorias em todos os órgãos públicos estaduais.
- **2003** - a Ouvidoria-Geral da República foi transferida para a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU), posteriormente chamada de Ouvidoria-Geral da União (OGU), com competência para exercer a coordenação técnica do segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

- **2004** - criação de Ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (pela Emenda Constitucional n. 45).
- **2017** - entra em vigor a Lei n. 13.460/2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público.
- **2018** - cria-se o **Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv)** (pelo Decreto n. 9.492/2018). A OGU já expediu diversas instruções normativas, orientando a atuação das Ouvidorias federais; as manifestações eventualmente recebidas pela OGU por carta ou *e-mail* são prontamente inseridas no sistema e-OUV, integrante da plataforma Fala.BR, pela equipe da CGCID/OGU.
- **2019** - conforme o Relatório de Gestão: Ouvidoria-Geral da União (OGU) de 2019, emitido pela Controladoria-Geral da União (CGU), chama a atenção a quantidade total de manifestações recebidas pela OGU, já que os números gerais do e-OUV aumentam a cada ano, mas, em 2019, houve queda de 32%, em relação a 2018, no número de manifestações. Essa redução de manifestações direcionadas à CGU deve-se, provavelmente, à adesão de instituições ao sistema e-OUV, que permite direcionar a manifestação ao órgão ou entidade competente.
- **2020** - o ano de 2020 foi marcado pelo início da pandemia de Covid-19 no Brasil, o que impactou diretamente os números referentes aos meios de atendimento: os atendimentos presenciais foram suspensos em diversas unidades, mas os atendimentos telefônicos, por mídias eletrônicas e cartas foram impulsionados. Conforme o Relatório de Gestão: Ouvidoria-Geral da União (OGU) de 2020, emitido pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 2020 a OGU teve aumento de 130%, em relação a 2019, no registro de manifestações, movimento inverso à tendência de queda observada nos anos anteriores. O grande número de manifestações relacionadas à pandemia de Covid-19 explica o fato.

Atualmente, há Ouvidorias Públicas nos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Poder Executivo Federal conta com mais de 300 Ouvidorias, espalhadas pelos diversos órgãos e entidades e tratando de diversos temas, sob a coordenação da OGU (OUVIDORIAS FEDERAIS, 2019).

Todo o processo de ampliação e desenvolvimento da Ouvidoria Pública no Brasil é impulsionado concomitantemente pela participação social para a melhoria da gestão pública.

2.2 Definição de Ouvidoria

A Ouvidoria é o canal que interliga a voz do cidadão à equipe gestora da instituição e que vem crescendo dentro das organizações e se fortalecendo como ferramenta de gestão. Os dados coletados geram uma gama de informações que podem conduzir à melhoria constante nos serviços prestados. Assim como afirma a OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO (2020, p. 3): “A Ouvidoria é um instrumento de gestão e de garantia da qualidade dos serviços públicos, com a finalidade de repercutir a voz do cidadão dentro da administração e fortalecer o exercício da cidadania”. Complementando essa definição temos que: “A Ouvidoria não deve ser confundida como mais um canal de atendi-

mento ao público. Tem diferenças significativas, um nível diferenciado de gestão da informação e capacidade para influenciar e envolver a Administração Pública na busca da melhoria contínua de processos” (OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO, 2020, p. 3).

A atividade da Ouvidoria não se restringe apenas em seguir fluxos e processos de encaminhamentos das manifestações. Uma vez que lida com pessoas, é necessário desenvolver algumas características para melhor acolhimento do cidadão e condução das demandas que são apresentadas.

A Lei n. 10.294/1999 e o Decreto n. 60.399/2014 norteiam o exercício das Ouvidorias e Ouvidores das instituições públicas do Estado de São Paulo. A Ouvidoria deve ter independência e autonomia para realizar suas atribuições e deve ser transparente, se fazendo clara com o cidadão sobre seus direitos. Todo processo de trabalho da Ouvidoria deve ser confidencial, assegurando a imagem e dados dos envolvidos; imparcial na análise de todas informações e contextos, buscando garantir uma solução definitiva da demanda; e, por fim, a Ouvidoria deve acolher e assegurar a acessibilidade para que todos tenham atendimento íntegro (MANUAL DE BOAS PRÁTICAS – OUVIDORIAS BRASIL, 2015).

2.3 O Ouvidor

Na condução da Ouvidoria está o Ouvidor, que é o representante do cidadão e o profissional responsável pelo recebimento, análise e direcionamento das demandas. É fundamental que o Ouvidor seja uma pessoa qualificada, com características específicas, e atue de forma a respeitar os princípios legais e éticos da Ouvidoria e do ofício do cargo que assume.

Conforme FORNAZARO, PEREIRA e COELHO (2020), os princípios das Ouvidorias determinam algumas características na atuação do Ouvidor. Para os autores mencionados, esse profissional deve saber ouvir com empatia, ter discrição, senso crítico e de urgência, ser proativo, propositivo e ter uma conduta mediadora e estratégica. Indo mais a fundo, o MANUAL DE BOAS PRÁTICAS – OUVIDORIAS BRASIL (2015) diz que, independentemente da formação acadêmica do Ouvidor, seus valores e competências são mais relevantes para o desenvolvimento do seu trabalho e que a escolha desse profissional deve basear-se na sua reputação e credibilidade dentro e fora da organização, uma vez que o aprendizado interpessoal será constante, não havendo espaços para imodéstia e pré-julgamentos.

O Ouvidor lida diariamente com situações divergentes, e ter habilidade para mediar conflitos é a chave para o atendimento bem-sucedido. A definição de CALMON (2013) para mediação vai ao encontro do papel do Ouvidor de elo entre usuário e gestão imparcial, ele diz que: “A mediação é a intervenção de um terceiro imparcial e neutro, sem qualquer poder de decisão, para ajudar os envolvidos em um conflito a alcançar voluntariamente uma solução mutuamente aceitável”. Um exemplo prático que auxilia no desenvolvimento dessa habilidade é conhecer os protocolos e regimentos institucionais e legais, além de estar sempre atualizado e capacitado sobre os direitos e deveres do cidadão e do governo, assim o Ouvidor estará munido e amparado de informações que vão ajudá-lo na articulação com o cidadão e gestor. Algumas técnicas que podem auxiliar o Ouvidor no atendimento: a escuta qualificada e a comunicação assertiva.

- **Escuta Qualificada ou Escuta Ativa:** é uma escuta com excelência, que se propõe a compreender ao máximo o que o comunicador está querendo transmitir. É a forma de acolher o usuário e refletir a empatia no atendimento que permite ao Ouvidor fazer uma rica coleta de dados e viabiliza a identificação da causa real da demanda, fatores determinantes para a resolutividade efetiva dos casos. Para aplicar a escuta ativa, o Ouvidor deve evitar distrações; fazer perguntas simples, mas que incentivem o relato em detalhes, como: em que dia isso aconteceu?, como você chegou até o local?, me explique, com calma, o que e como aconteceu; praticar a empatia; cuidar para que as emoções pessoais não sejam demonstradas; ouvir o relato livre de presunções e agir de maneira totalmente imparcial. Essa técnica acolhe quem fala, transmite aceitação, permite explorar informações concernentes e demonstra credibilidade e interesse em resolver (SPENGLER, 2021).
- **Comunicação Assertiva:** o diálogo é a ferramenta mais eficiente para que os objetivos sejam alcançados, por isso ele precisa ser de qualidade. “Um processo de comunicação assertivo e transparente fortalece a relação de confiança entre a organização e seu público-alvo, gera valor e proximidade nos relacionamentos, possibilitando que os conflitos sejam resolvidos na própria organização” (MANUAL DE BOAS PRÁTICAS - OUVIDORIAS BRASILEIRAS, 2015, p. 66). Na prática, a comunicação assertiva se baseia em objetividade, é de suma importância que o Ouvidor conduza a comunicação de forma que ela se mantenha no foco do assunto. O Ouvidor pode fazer um resumo do que ouviu, assim dá um norte no processo da conversa e centraliza os principais aspectos. O resumo faz com que os envolvidos percebam o modo e o interesse do Ouvidor em focalizar e possibilita testar a compreensão sobre o que foi falado (SPENGLER, 2021).

Por fim, a Ouvidoria e o Ouvidor seguem fundamentos determinados, mas que estão em constante evolução, pois lidam com pessoas. A técnica, a burocracia e a cidadania devem estar em equilíbrio e harmonia com a individualidade de cada cidadão (MANUAL DAS OUVIDORIAS DO SUS, 2014).

3 HUMANIZAÇÃO NA SAÚDE

Filas matinais nas portas dos postos de saúde para agendamento de consultas, anos na espera de cirurgias, dificuldade de acesso a tratamentos, protocolos de atendimento engessados; esses e outros fatores acenderam um alerta e impulsionaram a evolução no modo de gerir a saúde.

Conforme SOUZA (2017, p. 15), “... o conceito humanização passou a ser destaque para a reconstrução das práticas de saúde no Brasil, devido aos inúmeros problemas do SUS e aos obstáculos apresentados na assistência à saúde”; ele segue dizendo que, de acordo com OLIVEIRA *et al.* (2006), “houve a necessidade de humanizar o cuidado, a assistência, a relação com o usuário do Serviço de Saúde”.

Em 2003 é instituída a PNH – Política Nacional de Humanização, que, potencializando o con-

ceito de humanização nas práticas de saúde, concretiza a pactuação de todas as instâncias do SUS (SOUZA, 2017).

Sobre a atuação da PNH em relação aos serviços de saúde temos que:

A Política Nacional de Humanização (PNH) existe desde 2003 para efetivar os princípios do SUS no cotidiano das práticas de atenção e gestão, qualificando a saúde pública no Brasil e incentivando trocas solidárias entre gestores, trabalhadores e usuários. A PNH deve se fazer presente e estar inserida em todas as políticas e programas do SUS. Promover a comunicação entre estes três grupos pode provocar uma série de debates em direção a mudanças que proporcionem melhor forma de cuidar e novas formas de organizar o trabalho (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017).

Os anos iniciais da PNH destinaram-se a criar os alicerces da humanização como política pública. Com atividades extensivas, houve sensibilização e mobilização de serviços de saúde, trabalhadores, gestores e usuários para a sustentação teórico-metodológica. A partir de 2006, foram iniciadas atividades mais intensivas, como a articulação sistematizada para formação de apoiadores e multiplicadores, por exemplo. Uma das perspectivas da PNH foi ampliar a institucionalidade nas Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde. A descentralização e a responsabilidade compartilhada entre os agentes e órgãos de saúde de todos os níveis de atenção à saúde (primária, ambulatorial e hospitalar) e esferas (municipal, estadual e federal) foram determinantes para a experimentação e a sustentação do HumanizaSUS (PNH). No decorrer de seus dezoito anos de implantação, o que tem estimulado e auxiliado o processo contínuo de automatização e aprimoramento da aplicabilidade da humanização no cotidiano da saúde são as coordenações locais, Câmara Técnica de Humanização (CTH) e Grupo de Trabalho de Humanização (GTH), que são espaços coletivos organizados, participativos e democráticos, que assim permitem a experimentação da cogestão e cursos de formação, que também são uma estratégia de intervenção e de experimentação de diretrizes, métodos e dispositivos da PNH em toda a rede do SUS (PASCHÉ, PASSOS e HENNINGTON, 2010).

Por ser uma política, a Humanização se faz presente em todos os setores de uma organização. Desde sua instituição em 2003, a PNH se mostra como ponto de referência para as práticas de saúde e estimula a comunicação entre usuários, trabalhadores e gestores, colocando todos como responsáveis e criadores do processo de cuidado (SILVA, 2019). Ela tem como princípios:

- **Transversalidade**
- **Indissociabilidade entre Atenção e Gestão**
- **Protagonismo, Corresponsabilidade e Autonomia dos Sujeitos e Coletivos**

O HumanizaSUS, também conhecido como PNH, estabelece a participação e a revisão coletiva do ambiente onde se está e do trabalho que se exerce ou de que se usufrui. A PNH dispõe de algumas cartilhas para auxiliar na instituição de seus métodos, uma delas trata de como compor o GTH – Grupo de Trabalho de Humanização nas organizações de saúde, para exercer a dinâmica de coletividade. Segundo a cartilha da PNH de 2004: “O Grupo de Trabalho de Humanização (GTH) é um encontro de pessoas interessadas em discutir o próprio serviço em que trabalham ou que utilizam”.

Ela ainda diz que: “Diferentes visões sobre o mesmo problema ajudam a ampliar a percepção das diversas dimensões implicadas”.

Conforme a Política Nacional de Humanização (2015), suas diretrizes compreendem orientações clínicas, éticas e políticas; são elas:

- **Acolhimento:** feito de forma coletiva (pessoas, ambiente e recursos); deve traduzir as singularidades de cada um no entendimento de saúde e suas necessidades.
- **Gestão Participativa e Cogestão:** traz o colaborador como gestor do seu espaço, para que cada um entenda sua corresponsabilidade dentro do ambiente e processo em que atua e como seu trabalho interfere na qualidade e segurança dos serviços prestados ao usuário.
- **Ambiência:** trabalha a realidade do local e as necessidades do procedimento e do usuário para oferecer espaços acolhedores.
- **Clínica Ampliada e Compartilhada:** reúne recursos e saberes, leva em consideração a pessoa como um todo, permite o atendimento multidisciplinar para o diagnóstico certo.
- **Valorização do Trabalhador:** integra o colaborador no processo de tomada de decisão confiando em sua qualificação e seus conhecimentos.
- **Defesa dos Direitos dos Usuários:** assegura que o usuário tenha acesso aos seus direitos.

Essas diretrizes condicionam os trabalhos de humanização e são capazes de produzir mudanças na maneira de gerir e cuidar, promovendo assim o atendimento qualificado. Considerando o apresentado pela PNH sobre a eficiência de suas diretrizes, pode-se dizer que é possível ter experiências positivas e boa funcionalidade dos serviços do SUS quando são seguidas as orientações dispostas na PNH por meio de seus métodos, princípios e dispositivos.

4 OUVIDORIA E HUMANIZAÇÃO COMO FERRAMENTAS DE GESTÃO

A Ouvidoria e a Humanização são instrumentos com alto potencial e, ao associar seus conceitos, tem-se uma ferramenta que oferece interfaces para intervir no modo de produzir saúde.

Para viabilizar a associação entre Ouvidoria e Humanização, a metodologia sugerida será descrita a seguir, além de se tratar de uma experiência já vivenciada pela autora em uma instituição.

O Grupo de Trabalho de Humanização, composto por colaboradores de diversos setores da unidade de saúde, promove rodas de conversas para coletar pontos de vista técnicos dos profissionais sobre a funcionalidade dos fluxos e processos de trabalho no dia a dia. O Ouvidor participa apresentando os indicadores resultantes da acolhida aos usuários na participação social na Ouvidoria (resguardando a confidencialidade legal da Ouvidoria). Nessa integração, são elencados os pontos fortes a serem aperfeiçoados, os fracos a serem revistos e as ações – amparadas nas diretrizes da PNH – que vão ao encontro do que se elencou.

Por meio de reuniões periódicas, em conjunto com a equipe gestora, o grupo técnico de humanização apresenta e analisa os pontos elencados e as ações propostas, em seguida desenvolve um plano de ação com dados como: problemática, objetivo, ação corretiva ou de aper-

feiçoamento, quem ou qual setor será responsável pela realização das atividades do plano e seu prazo de execução.

A figura abaixo apresenta a metodologia da associação entre Ouvidoria e Humanização descrita acima:

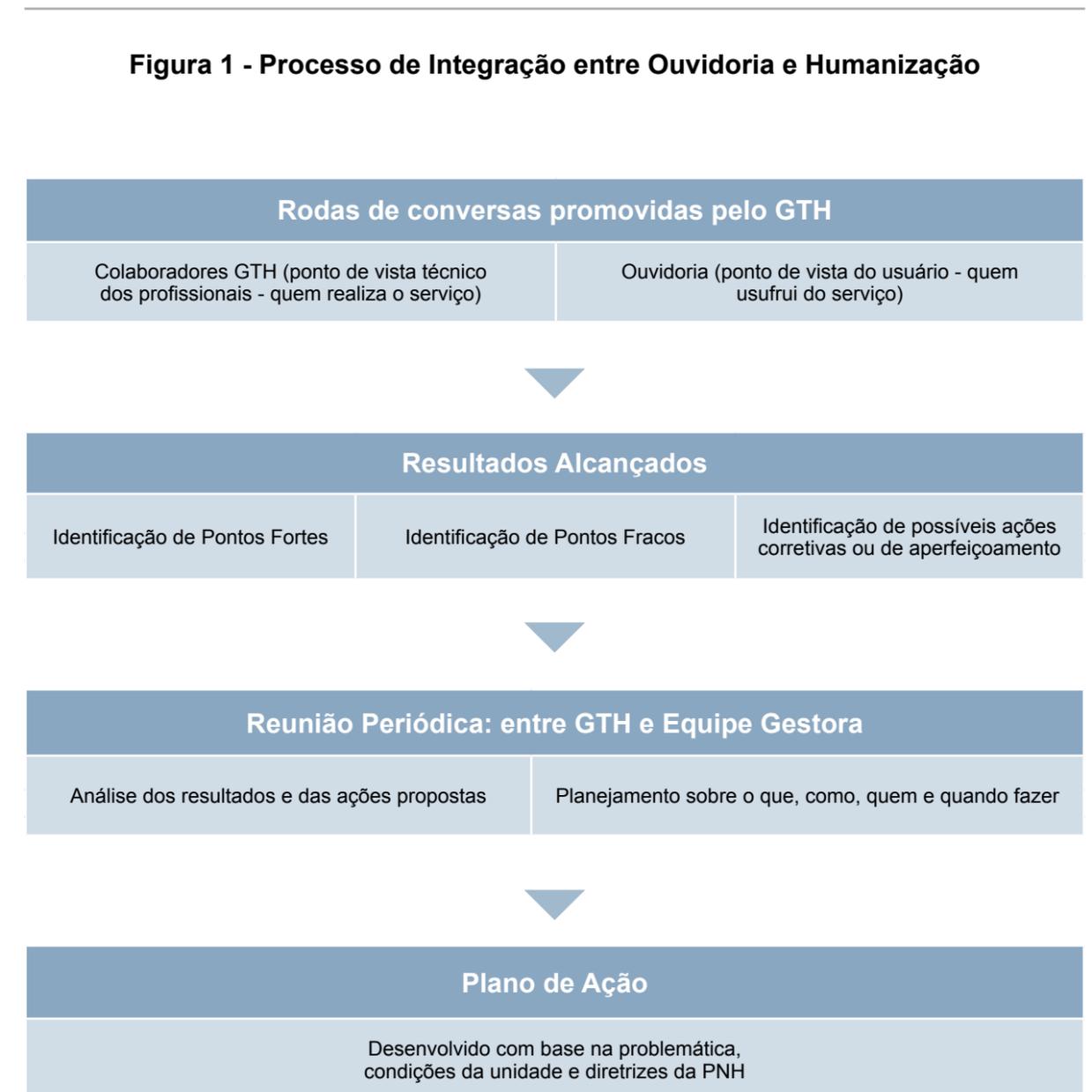


Figura da autora, 2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição que visa oferecer saúde de qualidade para o usuário precisa colocar em foco a segurança e o bem-estar do paciente, baseando-se na legalidade de que a saúde é um direito básico de todos e nos princípios do SUS em toda a sua complexidade e abrangência.

O mecanismo de aproximação entre Ouvidoria e Humanização auxilia na administração de processos como um todo, trabalhando ativamente os pilares da PNH. Ele permite uma visão micro e macro do cotidiano dentro da instituição, o que possibilita identificar, rever e planejar mudanças necessárias para a evolução da qualidade nos serviços de saúde e favorece uma gestão articulada, integrada e compartilhada, garantindo ao cidadão alta resolubilidade no cuidado com a saúde.

O assunto abordado neste artigo está longe de ser totalmente explorado, a saúde é um campo amplo e em constante desenvolvimento e evolução. A cada dia novos desafios surgem, que exigem aprofundamento da literatura e das técnicas existentes, bem como novos saberes e tecnologias sobre modos de cuidar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Política Nacional de Humanização – PNH*. Brasília: Ed. Premium, 1. ed. 2013.

BRASIL. Constituição, 1988. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/art_196_.asp. Acesso em: maio 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Carta dos Direitos dos Usuários, 2011*. Disponível em: http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/AF_Carta_Usuarios_Saude_site.pdf. Acesso em: maio 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Cartilha da PNH: Grupo de Trabalho de Humanização. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual das Ouvidorias do SUS*. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_ouvidoria_sus.pdf. Acesso em: jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Humanização – HumanizaSUS, 2017*. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/humanizasus#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Humaniza%C3%A7%C3%A3o,entre%20gestores%2C%20trabalhadores%20e%20usu%C3%A1rios>. Acesso em: maio 2021.

CALMON, P. *Fundamentos da mediação e da conciliação*. 2. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

CHAVES, D. F.; BARBOSA, F. G.; MENEZES, J. S. N. Desenvolvimento da Qualidade Hospitalar por Meio da Demanda da Ouvidoria. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, São Paulo, ano 2, n. 2, v. 2, p. 217-229, 2019. Disponível em: http://www.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/2_20.pdf. Acesso em: jun. 2021.

COMITÊ DE OUVIDORIAS ABRAREC. *Manual de boas práticas Ouvidorias Brasil*. Disponível em: http://abrarec.com.br/wp-content/uploads/2015/07/Vs_pb.pdf. Acesso em: maio 2021.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6601/1/Ouvidoria%20p%C3%ABblica%20brasileira_reflex%C3%B5es%20avan%C3%A7os%20e%20desafios.pdf. Acesso em: jun. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão Ouvidoria-Geral da União – OGU – 2019. Brasília, 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/loiane.paulino/Downloads/Relatorio_de_Gestao_OGU_2019%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/loiane.paulino/Downloads/Relatorio_de_Gestao_OGU_2019%20(1).pdf). Acesso em: jun. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão Ouvidoria-Geral da União – OGU – 2020. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65202/3/Relatorio_de_Gestao_2020_OGU.pdf. Acesso em: jun. de 2021.

DESLANDES, Suely Ferreira. *Humanização dos cuidados em saúde: conceitos, dilemas e práticas* [on-line]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Humaniza%C3%A7%C3%A3o_dos_cuidados_em_sa%C3%BAde_con/f1NtAwAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=humaniza%C3%A7%C3%A3o+na+saude&printsec=frontcover. Acesso em: maio 2021.

FLOSS, Mayara. Série SUS. *Os princípios do SUS*. YouTube, 7 jul. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PzVxQkNyqLs&t=41s>. Acesso em: jun. 2021.

FORNAZARO, Maria Inês; PEREIRA, Teresa Cristina Ballarini; COELHO, Anneliese Olbrich Buchi Batista. *A Ouvidoria no Governo do Estado de São Paulo, 2020*. SECRETARIA DE GOVERNO – OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO – OGE-SP. Disponível em: <http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br/Informativos/A%20Ouvidoria%20no%20Governo%20do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20-%20Manual%20-%20Revisao%202020.pdf>. Acesso em: jun. 2021.

OUVIDORIAS FEDERAIS. *História das Ouvidorias*, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: jun. 2021.

PAIM, Jaimilson Silva. *O que é SUS* [on-line]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/O_que_%C3%A9_o_SUS/5unrAgAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=sus&printsec=frontcover. Acesso em: maio 2021.

PASCHE, D. F.; PASSOS, E.; HENNINGTON E. A. Cinco anos da política nacional de humanização: trajetória de uma política pública. *Ciência & Saúde Coletiva*, on-line, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/hcgHbs6r-BMNdsSww7PFbfhz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: jun. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 60.999, de 29 de abril de 2014. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60399-29.04.2014.html>. Acesso em: maio 2021.

SILVA, Gabriele dos Santos. *A trajetória da Política Nacional de Humanização no estado de São Paulo e seu reflexo na gestão da saúde*. Trabalho apresentado ao curso Engenharia Biomédica – Faculdade de Engenharia Elétrica da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/25927/1/Trajeto%C3%B3riaPol%C3%ADticaNacional.pdf>. Acesso em: jun. 2021.

SOUZA, Virginia Mercêdes D'Lazari. *A Ouvidoria na promoção da humanização hospitalar: Ações e Contribuições*. Viçosa-MG: UFV, 2017. 114 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2017. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/18316>. Acesso em: maio 2021.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de conflitos: da teoria à prática*. 3. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2021. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Media%C3%A7%C3%A3o_de_Conflitos/f4UiEAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=escuta+ativa+e+media%C3%A7%C3%A3o+de+conflito&pg=P-T61&printsec=frontcover. Acesso em: maio 2021.

A PSICOLOGIA NAS OUVIDORIAS: INTERLOCUÇÕES ENTRE O SABER DO PSICÓLOGO E O FAZER DO OUVIDOR

Juliete Petter¹

Alice Grasiela Cardoso Rezende Chaves²

Resumo

Este trabalho aborda como se desenvolve a atuação de profissionais da psicologia em Ouvidorias no Brasil. Para tanto, foi enviado convite aos Ouvidores cadastrados na Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) e no Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino (FNOUH), direcionado aos profissionais psicólogos, com o *link* de um questionário *on-line* para participação no estudo. As respostas do questionário com cinco perguntas foram analisadas por meio da análise de conteúdo de BARDIN (2016). A partir dessa análise foi possível compreender como têm ocorrido a inserção e as práticas de profissionais psicólogos em Ouvidorias. Entre os resultados encontrados, pode-se afirmar que a escuta qualificada é o principal benefício que a formação em psicologia proporciona ao psicólogo que atua como Ouvidor e que as práticas desenvolvidas pelo psicólogo-Ouvidor se assemelham às de um psicólogo que atua na área organizacional. Em relação aos limites da atuação da psicologia, não houve consenso quanto às práticas psicológicas realizadas. Conclui-se que a atuação de psicólogos em Ouvidorias é pertinente e aponta-se a necessidade de novos estudos que aprofundem o conhecimento sobre as práticas desenvolvidas por psicólogos que desempenham a função de Ouvidores.

Palavras-chave: Ouvidoria. Psicologia. Escuta qualificada.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p255-268

1 Estudante de Psicologia na Universidade do Vale do Taquari – Univates, Lajeado, RS, Brasil. (jpetter@universo.univates.br)

2 Docente do curso de Psicologia na Universidade do Vale do Taquari – Univates, Lajeado, RS, Brasil. Mestre em Psicologia Social e Institucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (alice.chaves@univates.br)

Abstract

This work addresses the work performance of psychologists in the Ombudsman in Brazil. An invitation has been sent to registered Ombudsmen at Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (Brazilian Association of Ombudsman / Ombudsman – ABO) and at the Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino (National Forum of University Ombudsmen and Teaching Hospitals – FNOUH), addressed to professional psychologists, with a link to an online questionnaire for participation in the study. Responses, that consisted in five questions, were analyzed using content analysis by BARDIN (2016). From this analysis, it was possible to understand how the insertion and practices of professional psychologists have taken place. As results found, it can be stated that qualified listening is the main benefit that training in psychology provides to the psychologist who acts as an Ombudsman and that the practices developed by the hearing psychologist are similar to those of a psychologist who works in the organizational area. As for the limits of psychology's reach, there was no consensus regarding the psychological practices carried out. It has been concluded that the performance of psychologists in Ombudsman services is pertinent and there is a need for further studies exploring practices developed by psychologists who acts as Ombudsmen.

Keywords: Ombudsman. Psychology. Qualified listening.

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que nos diversos espaços em que se consolidam Ouvidorias, o perfil do profissional que atua no cargo de Ouvidor estará diretamente relacionado à materialização do papel dessas Ouvidorias como canal de diálogo entre o cidadão e as instituições. Para isso, é esperado um perfil de Ouvidor em que podem ser destacadas as seguintes características: “[...] discricção, empatia, equilíbrio emocional, persuasão, bom senso, ser bom ouvinte, ter senso de urgência, paciência no trato com o público, cooperação, tenacidade, disciplina, boa comunicação oral e escrita” (BERTACHINI, 2019, p. 20).

A partir de autores pesquisados por PEREIRA (2013), atributos morais e profissionais, tanto técnicos como de habilidades, são essenciais para a profissão de Ouvidor. Mas o profissional deve, ainda, contar com características de personalidade compatíveis ao exercício do cargo, além da capacidade de ouvir (atentamente e de forma neutra), que faz parte da essência da profissão; do conhecimento dos serviços e produtos prestados; da missão, visão, valores, objetivos, cenário e clima organizacional. Dentre as principais características indicadas pelos autores, destacam-se sensibilidade, empatia, proatividade e capacidade para análise crítica dos fatos.

Sabendo quais são os atributos esperados em um Ouvidor, pretende-se pensar a interlocução entre psicologia e Ouvidoria. Visamos apresentar como se desenvolve o trabalho de profissionais da psicologia que atuam em Ouvidorias no Brasil, assim como pensar as aproximações dessas duas áreas, uma vez que a Ouvidoria se configura como um novo campo de atuação do profissional de psicologia e, por essa razão, há a necessidade urgente de pesquisas que produzam conhecimento nessa área ainda tão carente de dados.

Nas pesquisas realizadas na literatura existente acerca da inserção de psicólogos em Ouvidorias, foram encontrados poucos dados, indicando a carência de estudos e publicações sobre o tema. Dos resultados encontrados, soube-se da atuação de psicólogos em Ouvidorias hospitalares (CARVALHO; SANTANA; SANTANA, 2009), universitárias (LAPENDA; ROMILDO; MARCELINO, 2010), e de acolhimento à mulher em situação de risco (FRANCISCO; CAMARGO, 2017). Sabe-se, portanto, que já existem psicólogos atuando nesses espaços e que são diversas as possibilidades de atuação.

Nessa direção, o presente estudo visou descobrir quais são suas práticas e quais os caminhos trilhados pelos profissionais nesse novo espaço. Este trabalho trata, portanto, da indicação de um entre tantos caminhos possíveis para a atuação de psicólogos. Defende-se a possibilidade de o profissional psicólogo ocupar e ainda qualificar as atividades de um campo que já é ocupado por uma enorme diversidade de outros profissionais. Não existe formação específica exigida para quem atua como Ouvidor, tampouco formação indicada como sendo a mais adequada, mas o perfil esperado para o cargo assemelha-se ao da formação do psicólogo. Não se pretende aqui indicar que apenas psicólogos possam atuar em Ouvidorias, nem apontar que esta seja a formação mais adequada, mas relacionar a natureza da profissão de psicólogo com as funções de Ouvidor.

No que se refere às aproximações, por exemplo, o olhar atento com sensibilidade e neutralidade, a escuta empática, a ética e o acolhimento das pessoas que chegam, sem deixar de perceber suas singularidades, são pressupostos de ambas as atuações e demonstram o que há de mais

comum entre elas: a delicadeza no cuidado com o outro. Por isso, acredita-se que a Ouvidoria seja mais uma possibilidade de atuação do profissional psicólogo e objeto de investigação desta pesquisa: quais são as práticas e limites dos psicólogos que atuam em Ouvidorias? Tentaremos também conhecer como tem ocorrido a inserção do profissional psicólogo em serviços de Ouvidorias, investigar quais abordagens teórico-técnicas são mais frequentemente utilizadas por profissionais psicólogos que atuam nessa área e saber em que a formação em psicologia auxilia na atuação do Ouvidor.

As práticas já realizadas e utilizadas por psicólogos em Ouvidorias foram analisadas e categorizadas e podem ser importantes para se pensar uma inserção mais efetiva da psicologia nesse campo de atuação.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa configurou-se como qualitativa, que não procura enumerar e/ou medir os dados estudados, tampouco usar de instrumental estatístico na análise dos dados. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato do pesquisador com a situação estudada (CARDANO, 2017), procurando compreender por amostragem os fenômenos a partir da expressão do ponto de vista dos participantes da pesquisa. A produção de dados do presente estudo foi realizada por meio de questionário que visou conhecer os aspectos da atuação de psicólogos que trabalham em Ouvidorias.

Para tanto, foi feito contato com gestores da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) e do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino (FNOUH), momento em que foram explicitados a pesquisa e seus objetivos, incluindo o envio do projeto. Também foi solicitada a divulgação da presente pesquisa aos Ouvidores psicólogos cadastrados na Associação e no Fórum, convidando-os a participar do estudo pelo *link* do questionário. Foi utilizado como critério de inclusão os profissionais psicólogos que atuam em Ouvidorias de qualquer natureza. O período de preenchimento do questionário foi durante o mês de novembro de 2020. Obtivemos o retorno de 8 participantes, porém só consideramos as respostas de 6, pois 2 deles não tinham formação em psicologia. Trouxemos as falas dos participantes nomeando-os de P1, P2, P3, P4, P5 e P6.

O método de produção de dados foi o envio de questionário eletrônico aos participantes por meio da plataforma Google Formulários, com as seguintes questões: como aconteceu sua inserção na Ouvidoria; quais as abordagens teórico-técnicas mais frequentemente utilizadas; em quais atividades você tem se envolvido; quais os limites da atuação do psicólogo em Ouvidoria; e o que sua formação em psicologia auxilia na sua atuação como Ouvidor?

A análise dos dados produzidos pelos questionários foi feita pela técnica Análise de Conteúdo (AC) de BARDIN (2016), que auxilia na descrição objetiva, sistemática e qualitativa do conteúdo manifesto nos questionários. A criação das categorias deu-se de acordo com as temáticas das perguntas, em uma proposta de categorias pré-emergentes.

2.2 Resultados e Discussão

Para possibilitar a análise, os resultados foram organizados em categorias, em consonância com os objetivos e de acordo com os seguintes aspectos: forma de inserção na Ouvidoria; abordagens teórico-técnicas utilizadas; atividades exercidas na Ouvidoria e limites da atuação do psicólogo em Ouvidoria; e a formação em psicologia auxiliando na atuação de Ouvidor.

2.2.1 Forma de inserção na Ouvidoria

No que tange a este aspecto, os participantes da pesquisa foram inseridos nas Ouvidorias por indicação e convite dos diretores, por transferência de cargo ou promoção, ou por elaboração de projeto para instituir a Ouvidoria por parte do próprio profissional, conforme as afirmações a seguir: *“Fiz um projeto para criar a Ouvidoria da minha instituição. Apresentei para o diretor e estou como Ouvidora há oito anos”* (P2). *“A minha inserção ocorreu por indicação da direção da instituição, por entender que eu seria a servidora que possuía perfil para o trabalho de Ouvidora”* (P1). Assim, tanto P1 como P2 foram inseridas nas Ouvidorias de instituições em que já atuavam anteriormente. Sabe-se que o conhecimento sobre a instituição não está necessariamente vinculado a atuação prévia. Porém, para a atuação como Ouvidor é necessário que se conheça a instituição de forma sistêmica, com todos os seus processos, fluxos de informações, interesses e valores para conseguir compreender os verdadeiros valores envolvidos nas demandas da Ouvidoria (LIMA, 2010). Ainda, o Ouvidor, para ser eficiente, deve se preparar com amplitude, estudando seu contexto de inserção, a legislação vigente, cultura e clima organizacional (BRITO; AGUIAR, 2019).

2.2.2 Abordagens teórico-técnicas utilizadas

Quanto às abordagens teórico-técnicas mais frequentemente utilizadas pelos profissionais na atuação em Ouvidoria, foram relatadas técnicas de entrevista, comportamentais e de mediação de conflitos. Além delas, posicionamentos e habilidades desenvolvidos na formação em psicologia, como a escuta qualificada e empática, paciência, sensibilidade e acolhimento, que não são exclusivos do campo da psicologia, mas exigidos de todos os Ouvidores. De acordo com P4, sua abordagem é a humanista: *“Faço acolhimento, mediação, plantão psicológico e utilizo a minha tendência atualizante diariamente”*. Já P3 afirma: *“Realizo acolhimento e escuta qualificada, minha abordagem de atuação é a psicanálise”*.

Quanto às bases teóricas utilizadas, como mencionado acima, surgiram nas respostas a psicologia humanista e a psicanálise. Sobre a postura diante da escuta na abordagem psicanalítica, entende-se que o encontro terapêutico acontece com a oferta do analista de uma escuta “[...] do modo pelo qual as intensidades da existência afetam aquele que lhe fala, o que pressupõe que este – o analisante – perceba um acolhimento sensível da parte do psicanalista” (KUPERMANN, 2008, p. 115). Ao acolher o outro e se abrir para ele, deixando espaço para sua fala e afeto, se está falando “com” outro. Falar “com”, de acordo com o autor acima, implica “[...] o estabelecimento de um espaço de jogo para o qual influem não apenas o conteúdo do que é dito, mas também o tom de voz, o

ritmo da fala, bem como a gestualidade que a acompanha, os silêncios e os risos” (KUPERMANN, 2008, p. 121), exigindo do psicanalista o eficaz exercício da sua sensibilidade. Além disso, segundo o autor, o desafio aos psicanalistas ainda é o de escutar, disponibilizando-se de maneira sensível à “[...] experiência de afetação mútua capaz de acolher o outro em sua diferença” (KUPERMANN, 2008, p. 123).

Na psicologia humanista, a Abordagem Centrada na Pessoa (ACP), de Carl Rogers, tem como proposta a promoção de relações interpessoais autônomas e humanizadas, sugerindo a construção de atitudes de consideração positiva incondicional (o que significa aceitar e receber calorosamente cada experiência trazida pelo cliente, entendendo-o como uma pessoa individualizada e aceitando que ele tem um jeito próprio de ser, com escolhas e caminhos próprios), empatia e autenticidade como principais características (BACELLAR; ROCHA; FLOR, 2012). O plantão psicológico realizado por um dos participantes é uma técnica de atendimento breve proveniente dessa teoria e, segundo ele, tem como objetivo estabelecer cuidado baseado em escuta atenta, empática, com ênfase na experiência que o paciente apresenta. Essa atividade será mais bem explicitada no item a seguir.

2.2.3 Atividades exercidas e limites da atuação do psicólogo em Ouvidoria

Observamos, pelas respostas dos participantes, que os profissionais exercem atividades para além das que envolvem a Ouvidoria, como programas, treinamentos e avaliações. P6 afirma: *“Também sou responsável por outros programas (Saúde Mental, Prevenção de Violências, Controle e Tratamento do Tabagismo)”*. E conforme P3: *“Atualmente, na área de Ouvidoria, desenvolvo atividades como avaliadora externa no projeto de Acreditação Institucional de Ouvidorias do SUS”*. Podemos observar, a partir desses relatos, uma certa similaridade entre as atividades exercidas pelos Ouvidores com as que realiza um psicólogo organizacional.

De acordo com BASTOS *et al.* (2012), o psicólogo organizacional tem como foco central da sua atuação a promoção de condições que possibilitem o crescimento dos sujeitos e da organização. Suas principais atividades são dirigidas a partir dos diagnósticos dos problemas organizacionais, para então elaborar instrumentos que desenvolvam a organização de forma sistêmica. Exemplos desses instrumentos são as políticas e programas de saúde ocupacional da organização, ações de assistência psicossocial que facilitem a integração do trabalhador na organização, treinamento e atividades de desenvolvimento de pessoal elaborados entre psicólogo e equipe multiprofissional (BASTOS *et al.*, 2012).

Nessa direção, sabe-se que a facilitação das relações e a mediação de conflitos são elementos-chave na atuação em Ouvidorias, assim como já mencionado pelos participantes. De acordo com CAIRO (2013), o psicólogo organizacional é aquele que tem como função estudar e atuar como facilitador das relações entre pessoas e organizações, contribuindo para o desenvolvimento de ambas, intervindo nos processos de trabalho, na mediação de conflitos, na cultura organizacional, nos intercâmbios comunicativos e estudando o significado do trabalho com todas as suas peculiaridades. Os processos de mediação de conflitos são mecanismos que têm como objetivo manter em equilíbrio os complexos sistemas de interesses, como os das relações trabalhistas ou ainda relações profissionais, que se caracterizam por relações de poder entre grupos dentro das

organizações, tendo elas uma lógica dual de afrontamento, negociação ou acomodação (BASTOS, 2005).

Para a resolução de conflitos acontecer, de acordo com NELSON (2018), objetivos comuns devem ser criados por um terceiro para as partes envolvidas, estimulando a cooperação e, posteriormente, propondo concessões recíprocas por meio da mediação, do entendimento e do diálogo. Considera-se relevante entender que a função do Ouvidor está centrada em sua habilidade para estabelecer o equilíbrio no diálogo, atentando para que as questões sejam tratadas com educação e bom senso. Para isso, as habilidades de comunicação interpessoal do Ouvidor, sua postura, clareza das palavras, o tom de voz amigável, uso equilibrado dos gestos e a pontualidade nas intervenções permitirão que a mediação aconteça para a resolução do problema (NELSON, 2018).

De acordo com MÜLLER, BEIRAS e CRUZ (2007), o mediador tem a função de auxiliar os conflitantes a entrarem em acordo voluntariamente, quando ele é o administrador das negociações, organizando as questões a serem resolvidas. Ainda, acredita-se que o mediador deve ser imparcial e qualificado, disposto a encontrar “soluções criativas e alternativas para o conflito” (MÜLLER; BEIRAS; CRUZ, 2007, texto digital).

Outro aspecto que se pode observar a partir das respostas dadas aos questionários é uma característica essencial da Ouvidoria, no que diz respeito à potencialidade para a promoção de melhorias, que inclusive consta no Código de Ética do Ouvidor: “Buscar a correção dos procedimentos errados, evitando a sua repetição, estimulando, persistentemente, a melhoria da qualidade na administração em que estiver atuando” (ABO, 1997, texto digital).

A partir do entendimento de que a Ouvidoria tem a capacidade de liderar mudanças, podemos pensar na sua potência de “metamorfose” e ainda considerar a problematização da função de Ouvidor, assim como a do psicólogo. De acordo com KASTRUP (2007), a formação que é atravessada por políticas inventivas, onde há o aprender a aprender, se mantém viva. Não se deve perder a condição de aprendiz. Segundo a autora, formação e aplicação andam juntas e é mantida a tensão permanente entre ação e problematização. Nesse sentido, PEREZ *et al.* (2010) nos trazem que, além de solucionar problemas, eles também devem ser trabalhados, em permanente reflexão e criação de quais práticas são essas, a partir de quais estatutos de verdade e com quais efeitos.

Atividades designadas como “acolhimento psicológico para servidores” e “plantão psicológico”, desempenhadas por dois dos profissionais, chamaram nossa atenção. O participante que relata realizar plantão psicológico menciona que, dentro de sua abordagem de atuação, a Terapia Centrada na Pessoa/Cliente (ACP), de Carl Rogers, designa como plantão psicológico as situações em que a atenção é voltada para a pessoa e para a demanda que ela traz naquele momento. Segundo o participante, acredita-se que “[...] a pessoa tem condições de se perceber e mudar no tempo dela. Utilizamos a tendência atualizante, que consiste em ter empatia, ser congruente e ter aceitação condicional positiva e as condições básicas para colocá-la em prática” (P3).

Outro participante relata que entre suas atividades está o acolhimento psicológico para servidores e para recém-aposentados. Os acolhimentos psicológicos foram iniciados a partir da pandemia de Covid-19, com o intuito de prestar assistência aos servidores de uma Secretaria Regional de Saúde. São teleatendimentos que também podem ser presenciais ou em grupos, de acordo com as necessidades dos servidores. Segundo o participante, nos encontros são trabalhados assuntos

como: autoestima, autoconhecimento, fragilidades e potencialidades em relação à equipe de trabalho, percepção, rede de apoio emocional, funcional e necrológico, entre outros. A atividade é relatada como uma experiência que gerou resultados bastante positivos entre práticas de Ouvidoria e de psicologia. Em sua visão, considerando as vulnerabilidades que foram observadas em consequência da pandemia, o processo de acolhimento psicológico “[...] trouxe a possibilidade de sensibilização, partilha e acolhimento das vivências. Todo o trabalho desenvolvido trouxe o desafio de uma atuação psicoterapêutica, possibilitando melhorias na saúde mental e qualidade de vida para todos os envolvidos, de forma inovadora [...]” (P5).

Quanto aos limites de desempenho do profissional do psicólogo que atua em Ouvidoria, de acordo com o que foi mencionado acima sobre as práticas psicológicas envolvidas no trabalho de alguns dos profissionais, podemos observar que há os que entendem que é possível assumir as duas funções dentro da Ouvidoria. Porém, há relatos de outros que pensam que os objetivos da Ouvidoria são distintos dos objetivos das práticas psicoterápicas, portanto percebendo que seu trabalho na Ouvidoria tem como limite o acolhimento, sem que haja intervenções psicoterapêuticas, conforme as falas a seguir:

Entendo que o psicólogo tenha como limite a atuação enquanto Ouvidor e não como profissional da psicologia. Os conhecimentos da psicologia irão contribuir para essa atuação. Ele deve estar atento à problemática apresentada, para tentar auxiliar, encaminhar e/ou resolver de forma mais ágil e resolutiva possível. Psicologia e Ouvidoria são atuações bem distintas (P6).

E conforme P1, “o tratamento da Ouvidoria é sobre a questão a ser resolvida e não sobre o sujeito”.

2.2.4 O que sua formação em psicologia o auxilia na atuação de Ouvidor?

“É a escuta que nos leva ao mundo. E é a escuta que nos leva ao outro” (BRUM, 2009, texto digital). No que tange à formação em psicologia e às aproximações com a Ouvidoria, a escuta qualificada foi unanimidade entre as respostas. A pergunta “O que sua formação em psicologia o auxilia na atuação de Ouvidor? foi a que os participantes se sentiram mais à vontade para responder, fato que nos chamou a atenção, corroborando a nossa ideia sobre as contribuições da psicologia para a área da Ouvidoria.

Ouvir! Trata-se de uma das práticas mais importantes da Ouvidoria e, de acordo com PEREIRA (2013, texto digital), “[...] saber ouvir, exatamente o que e como está sendo dito, sem acrescentar ou reduzir – o cuidar do ouvir, sem preconceito de quem ouve e sem tomar partido ou conclusões precipitadas” é umas das principais características profissionais de quem ocupa o cargo de Ouvidor. As dimensões essenciais para o bom exercício da função de Ouvidor, como o encontro, o ouvir e o acolhimento, são intrínsecas à formação do psicólogo, apresentando-se as condições básicas para a assunção desta nova possibilidade de atuação, a de Ouvidor.

Vamos nos deter um pouco mais sobre a escuta, uma vez que ela foi apresentada por todos os

participantes. Para isso temos primeiramente que diferenciar ouvir de escutar. Ouvir é a capacidade do sistema auditivo, faculdade sensorial e passiva (DUNKER; THEBAS, 2019). É a captação sonora dos sons, dos ruídos da rua, das falas em um auditório, aula, palestra ou reunião. Já escutar, do latim *auscultare*, de acordo com o dicionário MICHAELIS (2015, texto digital), significa “ouvir prestando atenção; prestar atenção ou dar atenção a”. Segundo Eliane Brum, jornalista que se diz muito mais “escutadeira” do que “faladeira”, escutar é mais do que ouvir. Escutar, segundo a “rara jornalista” (MARIANO, 2011, texto digital), é:

[...] se arriscar. É se abrir para a possibilidade do espanto. Escancarar-se para o mundo do outro – e também para o outro de si mesmo. Escutar é talvez a capacidade mais fascinante do humano, porque nos dá a possibilidade de conexão. [...] Escutar de verdade implica despir-se de todos os seus preconceitos, de suas verdades de pedra, de suas tantas certezas, para se colocar no lugar do outro. Seja o filho, o pai, o amigo, o amante. E até o chefe ou o subordinado. O que ele realmente está me dizendo? [...] Escutar de verdade é se entregar. É esvaziar-se para se deixar preencher pelo mundo do outro. E vice-versa. Nesta troca, aprendemos, nos transformamos, exercemos esse ato purificador da reinvenção constante. E, o melhor de tudo, alcançamos o outro. Acredite: não há nada mais extraordinário do que alcançar um outro ser humano. Se conseguirmos essa proeza em uma vida, já terá valido a pena. Escutar é fazer a intersecção dos mundos. Conectar-se ao mundo do outro com toda a generosidade do mundo que é você. Algo que mesmo deficientes auditivos são capazes de fazer. (BRUM, 2009, texto digital)

Portanto, cabe-nos dizer que os Ouvidores deveriam ser chamados de escutadores, segundo afirmou a professora Suzana Schwertner em palestra no VII Encontro de Ouvidores de Universidades e de Hospitais de Ensino Gaúchos, em 09 de maio de 2019. Pois vivemos em uma época em que as pessoas têm muita dificuldade em escutar, como disse RUBEM ALVES (2001, p. 65): “Sempre vejo anunciados cursos de oratória. Nunca vi anunciado curso de escutatória. Todo mundo quer aprender a falar. Ninguém quer aprender a ouvir. Pensei em oferecer um curso de escutatória. Mas acho que ninguém vai se matricular”.

Uma escuta sensível é um grande desafio. Para isso, os Ouvidores devem ter a habilidade de escuta bastante aprimorada, habilidade intrínseca aos profissionais da psicologia. De acordo com DUNKER e THEBAS (2019), escutar com qualidade é uma arte difícil de dominar, mas é algo que se aprende. Segundo os autores, irá depender de técnica e exercício e, principalmente, de abertura e experimentação. Para eles:

Escutar o outro é escutar o que realmente ele diz, e não o que nós, ou ele mesmo, gostaria de ouvir. Escutar o que realmente está sendo dito e pensado, e não o que nós ou ele deveríamos pensar e dizer [...] é sair de si em duplo sentido: assumir a perspectiva do outro e suspender a sua própria perspectiva interiorizada de si. (DUNKER; THEBAS, 2019, p. 31-44)

Ainda a esse respeito, a psicologia clínica tem como pressuposto o cuidado dos sujeitos, e sua aposta se dá no encontro afetivo que se instaura entre psicólogo e paciente quando são compartilhados sentimentos e histórias. Dentre tantas possibilidades de áreas de cuidado nas quais circula a psicologia, a sutil arte da escuta é tarefa inerente a todas elas, não se restringindo apenas ao campo da psicologia clínica.

Conforme KUPERMAN (2008), a atenção flutuante, ou ainda atenção suspensa, configura a possibilidade de abertura para o encontro criativo com o outro. Esta atenção, preconizada por Freud como regra fundamental para o analista, seria um antídoto para a tendência que se tem de analisar o que é dito, que colocaria o analista em uma posição imobilizadora, inviabilizando o encontro terapêutico. ZIMMERMAN (2008) postula que este estado de atenção flutuante permite o surgimento de intuição, que significa olhar para dentro, como uma espécie de um terceiro olho, o qual normalmente é ofuscado quando a percepção do analista se dá apenas pelos órgãos dos sentidos. De acordo com o autor, é necessário que o analista consiga discriminar seus próprios sentimentos de modo a estabelecer as diferenças de suas emoções, de situações de sua vida particular, com as da situação analítica.

A empatia, de acordo com os participantes da pesquisa, é outro atributo que a formação em psicologia auxilia no desempenho da função de Ouvidor. FALCONE (2003) nos apresenta em suas pesquisas que empatia é fator fundamental da relação terapêutica, tratando-se de um construto multidimensional e que abrange o cognitivo, o comportamental e o afetivo. O componente afetivo é caracterizado pelo desejo genuíno de dedicar-se às necessidades de alguém, “[...] com sentimentos de compaixão, simpatia e preocupação com o seu bem-estar, sem que isso envolva experimentar os mesmos sentimentos da pessoa. Não sentindo o que a outra pessoa sente, mas entendendo o que é sentido” (ANDRADE, 2012, p. 196). Para a autora, a comunicação empática é a “[...] capacidade de compreender, de forma apurada, bem como de compartilhar ou considerar sentimentos, necessidades e perspectivas de alguém, expressando este entendimento de tal maneira que a outra pessoa se sinta compreendida e validada” (ANDRADE, 2012, p. 196). Tendo ainda, segundo a autora, a função de oferecer consolo como alívio de alguma tensão, aumentar o vínculo, aumentar a autoestima do outro, assim como reduzir vergonha e culpa.

De acordo com ANDRADE (2012), a capacidade empática facilita a relação terapêutica e acontece em duas etapas. Antes de mais nada, escuta-se e entende-se os pensamentos do paciente e, na segunda parte, comunica-se empaticamente ao paciente o que foi compreendido. Ou seja, a compreensão empática significa prestar atenção e ouvir sensivelmente. Ao passo que a comunicação empática concerne em expressar o que é sentido, sendo isso verbalizado ou não, de maneira sensível: “Nesses momentos, devemos focar nos sentimentos e pensamentos do paciente sem julgá-lo, descrevendo, explicando e validando esses sentimentos e pensamentos, promovendo então a autoaceitação e autoafirmação” (ANDRADE, 2012, p. 196). A comunicação empática ainda sugere que:

Comportamentos verbais incluem a fala não avaliativa, enfoque no conteúdo da fala do outro, uso de perguntas esclarecedoras, paráfrase, síntese e a reflexão sobre os sentimentos relatados. Esses comportamentos devem vir acompanhados de outros não verbais, como o contato visual, a postura, os gestos associados, como por exemplo, balançar a cabeça afirmativamente. Também devem ser acompanhados de componentes paralinguísticos, como entonação, fluência, pausas, timbre de voz e velocidade da fala. (ANDRADE, 2012, p. 197)

A escuta é uma das competências da Ouvidoria e é norteadora pela dimensão ética, na qual o princípio do respeito pelo outro e a relação de empatia são ressaltados. A escuta empática e o

cuidado humanizado têm uma relação muito próxima. De acordo com BERTACHINI (2019), a empatia deve surgir na atividade de escuta do Ouvidor, tratando-se da prática essencial da Ouvidoria. Ainda que não seja uma atividade absolutamente natural, segundo a autora, as capacidades empáticas “[...] são perfeitamente educáveis e melhoram consideravelmente quando são desenvolvidas as capacidades perceptivas do próprio corpo por meio de um processo somato-psicopedagógico” (BERTACHINI, 2019, p. 21).

Como já mencionado, sabe-se que a capacidade empática é uma habilidade que pode ser aprendida, ou seja, a escuta reflexiva com a compreensão dos significados da outra pessoa pode se dar mesmo que não se tenha vivenciado algo semelhante ao que o outro experimenta.

Ainda no que tange à formação do psicólogo, além da escuta e da empatia, podemos destacar alguns aspectos que são amplamente estudados ao longo da graduação, como “[...] o encontro (de que forma estabelece a relação) [...] e o acolhimento (ação)” (PEREIRA, 2013, texto digital), que embasam as técnicas e admitem a singularidade e a valorização de cada pessoa, aceitando cada um como é. Assim como nos trazem alguns dos participantes da pesquisa:

A formação em psicologia traz inúmeros benefícios no desempenho da função do Ouvidor, principalmente no que tange às técnicas de entrevista tão utilizadas em nossa atuação, tais como: ajudar o cidadão/solicitante a se sentir à vontade; facilitar a expressão dos motivos que levaram a pessoa a buscar o serviço da Ouvidoria; buscar esclarecimentos sobre a manifestação do solicitante; gentilmente, solicitar complementações das informações que são necessárias para a realização da manifestação; tolerar a ansiedade/raiva/decepção/frustração/descontentamento relacionados aos temas evocados durante a manifestação, principalmente nas demandas de reclamações e denúncias (P6).

Conforme P4: *“Compreender as solicitações, o estado psicológico de quem procura o serviço, principalmente no caso de reclamações e denúncias, tentando compreender suas demandas e necessidades”.*

A preferência para o cargo de Ouvidor é pelo profissional que tenha conhecimento do contexto e cenário da instituição e dos direitos das pessoas, além das qualidades para lidar com o outro (PEREIRA, 2013). O psicólogo tem habilitação e formação para essa atuação. JUNQUEIRA (2001) afirma: “[...] como outras ciências, a psicologia estuda seres humanos reais e concretos, em especial o seu comportamento, a partir da estreita relação que se estabelece entre o indivíduo e a sociedade”.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude da diversidade de práticas possíveis dos profissionais psicólogos em Ouvidorias e uma amostragem pequena neste estudo, não foi possível estabelecer comparações mais consistentes entre suas práticas. Porém, foi possível observar que os participantes percebem que as habilidades desenvolvidas no curso de psicologia, principalmente a escuta qualificada, aqui compreendendo também a empatia, facilitam suas práticas profissionais nas Ouvidorias.

Este estudo forneceu informações sobre as atividades realizadas pelos Ouvidores que corroboram a nossa ideia de que as práticas desses profissionais seriam muito próximas às de um psi-

cólogo que atua na área organizacional, uma vez que ambos estão como fios condutores de transformação dos contextos organizacionais, tratando do mundo do trabalho, instituição e indivíduos e as relações firmadas entre eles.

Verifica-se que, quanto aos limites para a atuação da psicologia nas Ouvidorias, não há consenso. Alguns profissionais acreditam que as práticas psicoterápicas não devem ser utilizadas, enquanto outros trabalham com atendimentos psicoterápicos. Acredita-se que as práticas desenvolvidas pelo profissional irão depender das demandas e da Ouvidoria na qual esteja inserido.

A pesquisa aqui apresentada verificou que a forma de inserção dos psicólogos nas Ouvidorias é igual à dos demais Ouvidores, ou seja, por meio de indicação, principalmente, por se tratar de uma atuação que exige que o profissional tenha conhecimento do contexto e cenário da instituição. Portanto, indica-se a Ouvidoria para a atuação de profissionais da psicologia em instituições onde já estejam inseridos, atentando-se para as possibilidades de práticas que consigam qualificar o atendimento e serviços prestados pelas Ouvidorias. Ao final, aponta-se a necessidade de novos estudos que explorem as práticas entre psicologia e Ouvidoria e suas contribuições no contexto em que ocorrem.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Rubem. *O amor que acende a lua*. 5. ed. Campinas, SP: Papirus, 2001.
- ANDRADE, Tânia M. R. Relação Terapêutica. In: ANDRETTA, Ilana; OLIVEIRA, Margareth da S. (Orgs.). *Manual prático de terapia cognitivo-comportamental*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2012. p. 193-202.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN (ABO). *Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman*. 1997. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/codigo-de-etica>. Acesso em: 04 ago. 2021.
- BACELLAR, Anita; ROCHA, Joana Simielli Xavier; FLOR, Maira de Souza. Abordagem centrada na pessoa e políticas públicas de saúde brasileiras do século XXI: uma aproximação possível. *Revista NUFEN*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 127-140, jun. 2012. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-25912012000100011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 nov. 2020.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BASTOS, Antonio V. B. A Psicologia no contexto das organizações. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Psicólogo brasileiro: construção de novos espaços*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2005. p. 135-204.
- BASTOS, Antonio V. B. et al. A Formação do Psicólogo Organizacional – reflexões a partir do caso baiano. *Psicologia: teoria e pesquisa*, v. 3, n. 3, p. 206-223, 2012. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/11i-91688>. Acesso em: 20 out. 2020.
- BERTACHINI, Luciana. Fundamentos de bioética na atuação de Ouvidoria. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO): Estudos sobre a atuação das Ouvidorias em instituições brasileiras*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 15-30, 2019. Disponível em: http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf. Acesso em: 14 set. 2019.
- BRITO, Maria I. de L.; AGUIAR, Larissa dos S. A formação do Ouvidor-educador e seus desafios. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman: Estudos sobre a atuação das Ouvidorias em instituições brasileiras*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 119-130, 2019. Disponível em: http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf. Acesso em: 18 set. 2019.
- BRUM, Eliane. Por que as pessoas falam tanto? *Eliane Brum: Desacontecimentos*. 2009. Disponível em: <http://elianebrum.com/opiniao/colunas-na-epoca/por-que-as-pessoas-falam-tanto/>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- CAIRO, Nanci G. *Psicologia no Paraná: Um panorama da Profissão no Estado e a Trajetória do CRP-PR*. Curitiba: Conselho Regional de Psicologia, 2013.
- CARDANO, Mário. *Manual de pesquisa qualitativa: A contribuição da teoria da argumentação*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2017.
- CARVALHO, Denis B. de; SANTANA, Janaína M.; SANTANA, Vera M. de. Humanização e controle social: o psicólogo como Ouvidor hospitalar. *Revista Psicologia ciência e profissão*, v. 29, n. 1, 2009, p. 172-183. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2820/282021771014.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.
- LAPENDA, Maria do Rosário; ROMILDO, Clóvis; MARCELINO, Karla J. Perfil de atuação e resolução de uma Ouvidoria universitária. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA*, 2010. Disponível em: http://www.mestradoprofissional.gov.br/Ouvidoria/images/stories/PERFIL_DE_ATUAO_E_RESOLUO_DE_UMA_OUVIDORIA_UNIVERSITARIA.pdf. Acesso em: 24 nov. 2020.
- DUNKER, Christian; THEBAS, Cláudio. *O palhaço e o psicanalista: como escutar os outros pode transformar vidas*. 4. ed. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.
- FALCONE, Eliane. Empatia. In: DE ABREU, Cristiano N.; ROSO, Miréia (Orgs.). *Psicoterapias cognitiva e construtivista: Novas fronteiras da prática clínica*. Porto Alegre: Artmed, 2003. p. 275-288.
- FRANCISCO, Caroline P.; CAMARGO, Beatriz C. Desafios da extensão para a comunidade universitária: o primeiro ano do projeto “Ouvidoria Acolhidas” para casos de agressão e discriminação de gênero na Universidade Federal de Uberlândia. *Em Extensão*, Minas Gerais, v. 16, n. 2, p. 147-154, 2017. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revextensao/article/view/38770/pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.
- JUNQUEIRA, Vera M. S. de R. O Ouvidor e a Psicologia. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN (Org.). *A Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 59-64.
- KASTRUP, Virgínia. O funcionamento da atenção no trabalho do cartógrafo. *Psicol. Soc.*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 15-22, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822007000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 out. 2019.
- KASTRUP, V. *A invenção de si e do mundo - uma introdução do tempo e do coletivo no estudo da cognição*. Campinas: Papirus, 2007.
- KUPERMANN, Daniel. *Presença sensível: cuidado e criação na clínica psicanalítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- LIMA, Chussely S. Ouvidor Gestor: A necessidade da Ouvidoria moderna. *Revista Gestão Pública: Práticas e desafios*, Recife, v. 1, n. 1, fev. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestao publica/article/viewFile/1117/860>. Acesso em: 10 nov. 2020.
- MARIANO, Agnes F. de C. Eliane Brum e a arte da escuta. *Em Questão*, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 307-322, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/view/15047>. Acesso em: 22 nov. 2020.
- MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2015.
- MÜLLER, Fernanda G.; BEIRAS, Adriano; CRUZ, Roberto M. O trabalho do psicólogo na mediação de conflitos familiares: reflexões com base na experiência do serviço de mediação familiar em Santa Catarina. *Aletheia*, n. 26, p. 196-209, 2007. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/aletheia/n26/n26a16.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- NELSON, Mario. A Ouvidoria na Mediação de Conflitos. *Gestão de Ouvidoria*. 2018. Disponível em: <https://omd.com.br/blog/a-Ouvidoria-na-mediacao-dos-conflitos/#:~:text=E%20ocorrer%C3%A1%20situa%C3%A7%C3%B5es%20por%20vezes,a%20discuss%C3%A3o%20n%C3%A3o%20vire%20pol%C3%AAmica>. Acesso em: 12 nov. 2020.

PEREIRA, Mara D. Ouvidoria: uma possibilidade de atuação do psicólogo Ombudsman: a psychologist's possible practice. *IGT na Rede*, v. 10, n. 19, 2013. Disponível em: <https://www.igt.psc.br/ojs/printarticle.php?id=414&layout=html>. Acesso em: 29 maio 2019.

PEREZ, Ana C. *et al.* Da ética e da formação: cartografando práticas para além das normas. In: NÓRTE, Carlos E.; MACIEIRA, Raiana M.; FURTADO, Ana L. de L. (Orgs.). *Formação: ética, política e subjetividades na Psicologia*. Rio de Janeiro: Conselho Regional de Psicologia. 2010. p. 180-200. E-Book. Disponível em: http://www.crprj.org.br/site/wp-content/uploads/2016/04/livro_formacao.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

ZIMMERMAN, David E. *Fundamentos Psicanalíticos: Teoria, técnica e clínica – uma abordagem didática*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

Esta revista científica é uma publicação da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) voltada à promoção e difusão de estudos científicos sobre a atuação de Ouvidorias



Associação Brasileira de
Ouvidores/Ombudsman