

Ano 7 - nº 6 - 2023

Revista
Científica da



**Associação Brasileira de
Ouvidores / Ombudsman**

ESTUDOS SOBRE A ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS EM INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

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

São Paulo (SP)

2023

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

Ano 7 – nº 6 – 2023

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, especialistas 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 de Avaliação desta publicação.

ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN

Presidente: Adriana Eugênia Alvim Barreiro

Vice-Presidente: Karla Júlia Marcelino

Diretor Secretário Geral: Mário Sérgio Mendes Cardoso

Diretor Financeiro: Florêncio dos Santos Penteado Sobrinho

Diretora de Publicações: Regina Barros

Diretor de Eventos: Arllon Viçoso

Conselho Deliberativo: Edson Luiz Vismona (presidente); Carlos Ferrara; Claudio Augusto Montoro Puglisi; Danielle Ventura Barreiros de Sousa; Elaine Regina Terceiro dos Santos; Humberto Viana; Marcos Luís Campelo Lira; Maria Inês Fornazaro; Yohan Garcia de Souza

Conselho de Ética: Gustavo Nassif; Lúcia Helena Farias; Maria Lumena Balaben Sampaio; Rose Meire Cyrillo; Vera Bava

Conselho Fiscal: Luciana Bertachini; Teresa Cristina Ballarini Pereira; Vera Melo

Suplentes: Eleonor Mekari; Paulo Henrique Araújo Lima; Rui Maldonado

REVISTA CIENTÍFICA DA ABO

Conselho Editorial/Comissão de Avaliação

Karla Júlia Marcelino

Luciana Bertachini

Maria Inês Fornazaro

Maria Lumena Balaben Sampaio

Regina Barros

Rose Meire Cyrillo

Produção editorial: TAG Content (editor: Demetrius Paparounis; revisão: Rosane Albert e Bianca 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

Ano 7 – nº 6 – 2023

| | |
|-------------------------|--|
| Pg. 08 | Editorial <i>Adriana Eugênia Alvim Barreiro</i> |
| 10 | Apresentação <i>Regina Barros</i> |
| ARTIGOS | |
| 13 | Interface entre a ouvidoria e a psicanálise nos processos da escuta <i>Marcelino, Karla Júlia; Vasconcelos, Maria do Rosário Lapenda</i> |
| 27 | O papel das ouvidorias no contexto da crise democrática <i>Riche, Cristina Ayoub</i> |
| 39 | Ouvidoria SUS da cidade de São Paulo: Trabalho organizado em rede para atender os usuários <i>Fava, Rosane Jacy Fretes; Angelo, Maria Lucia Bom; Silva, Marco Antonio da; Aguiar, João Batista Nazareth</i> |
| 53 | A importância dos canais de relacionamento para o tema ESG nas organizações <i>Aguiar, Gustavo Ribeiro de; Silveira, Paola Bonow Balthazar da</i> |
| 63 | Ouvidoria: Elemento estratégico para a prevenção e enfrentamento de crises organizacionais <i>Carvalho, Claudio Luiz de</i> |
| 75 | Panorama das ouvidorias do Judiciário à luz da Resolução 432 do Conselho Nacional de Justiça <i>Afonso, Carolina Campos; Barcelos, Marília Barbosa de</i> |
| 91 | Análise dos instrumentos de avaliação das ouvidorias públicas estaduais em rede <i>Cerqueira, Aline; Nascimento, Márcia; Stevanin, Patrícia; Lima, Paulo Henrique Araújo</i> |
| 107 | Ferramenta de avaliação da qualidade: A experiência da ouvidoria do SUS da cidade de São Paulo <i>Senes, Andrea de Melo; Nascimento, Eliane Cardoso Lins; Tufano, Leila; Mello, Rosely Massaroto Canuto de; Pereira, Sílvia de Fátima Souto Rocha</i> |

| | |
|--------------------|--|
| Pg. 119 | O papel das ouvidorias públicas no fomento da cultura da diversidade nas organizações <i>Quirino, Giselle Conde y Martin</i> |
| 127 | Terceirização da ouvidoria: Desconstruindo o tabu e alcançando resultados positivos <i>Gomes, Julia Maria; Oliveira, Aline Noeli Rodrigues de</i> |
| 135 | Contribuição das ouvidorias hospitalares para a promoção da segurança do paciente <i>Bastos, Felipe Alves; Silva, Márcia Lopes</i> |
| 151 | Ouvidoria pública e os conselhos de saúde da cidade de São Paulo <i>Ferreira, Elisa Tomé Rodrigues; Olcerenko, Magda Nitoli; Silva, Márcia Casamassimo; Faria, Solange Cervera</i> |
| 167 | Cultura organizacional e assédio: Percepções e contribuições da ouvidoria <i>Silva, Helizena Celestino da; Prazeres, Janaina Guesser; Cavalcanti, Patricia Pereira de Holanda; Santo, Yusca Carvalho</i> |
| 179 | Ouvidoria como instrumento de participação social no exercício democrático <i>Silva, Maria de Fátima Patu da; Araújo, Halana Symere Vieira de; Fernandes, Richard de Paiva; Lima, Katiana Ferreira de</i> |
| 193 | Ouvidoria e canal de denúncias: Ferramentas para governança e sustentabilidade <i>Cardim, Cristiane Hazin Cordeiro de Melo; Costa, Isis Dias; Simoni, Valéria Koren</i> |

Desafiador e produtivo, 2023 foi um ano de plantio e colheitas

Esta edição reúne o trabalho de várias mãos e diferentes competências para o fortalecimento contínuo das ouvidorias no Brasil

Todo processo de finalização, ou seja, toda a etapa de cuidado com os últimos detalhes de um projeto leva-nos à realização de um balanço. Seja pela aproximação do fim do ano como tempo cronológico ou pelo encerramento deste dedicado trabalho da comissão responsável por organizar mais uma edição de nossa Revista, sentimo-nos convidados a refletir, compartilhar e celebrar as valorosas conquistas de 2023, bem como vislumbrar novos desafios e projetos.

Ao nos considerarmos agraciados pela boa saúde e sobreviventes da grave pandemia que acometeu o mundo, podemos afirmar, afortunadamente, que este ano marcou o retorno à normalidade da convivência social e profissional e das atividades cotidianas. Como era de se esperar, deparamo-nos com a necessidade de adaptação às novas realidades institucionais, comprovando a grande capacidade de resiliência e de reinvenção das formas de trabalho e de atuação.

Com a nossa associação não foi diferente. Aproveitamos o valioso aprendizado proporcionado pelos tempos de crise, buscamos mais proximidade com nossas seccionais, seus corpos diretivos e associados, diminuindo as barreiras geográficas com o uso da tecnologia e, dentro das possibilidades, apoiando seus projetos e iniciativas. Buscamos ampliar os contatos da ABO por meio de reuniões e visitas às mais diferentes localidades e instituições, disseminando nossos propósitos, realizando parcerias e o profícuo intercâmbio de experiências. Compartilhamos conceitos e conhecimentos especializados, frutos de estudos aliados à prática e, na mão inversa, também pudemos aprender muito.

Podemos afirmar com satisfação que, em continuidade aos que nos antecederam, cumprimos o que determina o artigo VII do Estatuto Social da ABO Nacional: promover, realizar e fomentar seminários, encontros, palestras e estudos, pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas nesse artigo. Quase no final de 2023, lançamos a 6ª edição da Revista Científica da ABO Nacional, com artigos que refletem temas de interesse da sociedade, de ouvidores, ouvidoras e *ombudsmen* das mais diversificadas instituições.

Aproveitamos para enfatizar que muito foi feito ao longo de 2023, em linha com os objetivos da entidade. Foi um ano repleto de bons resultados, com importantes parcerias, como

DOI: 10.37814/2594-5068.2023v6.p8-9

o acordo assinado com o Conselho de Ouvidores do Ministério Público (CNOMP) para incrementar a troca de informações entre as entidades.

Com a sanção, em abril, da Lei Federal nº 14.540, instituindo o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal, fortalecemos as iniciativas da ABO nessa área.

A Prefeitura de Santo André, a Faculdade de Medicina Faceres (de São José do Rio Preto), o Governo de Pernambuco e a Brasilcap Capitalização aderiram à campanha da ABO Nacional “Aqui Não #Movimento Contra os Assédios”, que foi lançada em dezembro de 2020 e tem promovido importantes avanços nessa tão necessária temática.

Ampliamos nossas ofertas de cursos. Além das capacitações em Ouvidoria, Mediação e Combate aos Assédios, criamos a oficina sobre Gestão de Canal de Denúncias/Ouvidoria, com o diferencial da prática agregadora da mentoria.

Em novembro, de 27 a 29, concluímos o ano com a realização do XXVI Congresso Brasileiro de Ouvidores/Ombudsman, em Brasília, com a participação de grandes expoentes nacionais e três palestrantes internacionais: Prof. Dr. José María Avilés Martínez, da Universidad de Valladolid, Espanha; Prof^a. Dr^a. Patricia Masalán, *ombudsman* da Universidade do Chile e coordenadora da RAC LAC (Comitê da América Latina e Caribe da International Ombudsman Association); e Giuseppe De Palo, *ex-ombudsman* de programas da ONU (Organização das Nações Unidas), de 2015 a 2022, e presidente da Dialogue Through Conflict Foundation.

Rumo a três décadas de atividades, a ABO Nacional atua para fortalecer o instituto da Ouvidoria e seus ouvidores/ouvidoras/*ombudsman*, os valores democráticos e a cidadania dos brasileiros. Este balanço, que nos concede a permissão de contabilizarmos resultados positivos, carrega consigo o indissociável valor do trabalho conjunto de toda a diretoria e conselheiros e nos compromissa a continuar o nosso plantio, dando continuidade aos projetos em curso e assumindo novas frentes de trabalho.

Ante a tantas mudanças sociais e inúmeros desafios contemporâneos, a palavra de ordem é: arrefecer, jamais. Sigamos juntos na missão de solidificar a ouvidoria estratégica, para que seja promotora da inclusão cidadã, o que, necessariamente, exige de todos nós mais ações e inovação.

Adriana Eugênia Alvim Barreiro
Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores / Ombudsman
Gestão 2022 / 2023

Abrangência temática lança novos desafios às ouvidorias

Em 2023, o fortalecimento da democracia ganhou destaque no Brasil, com o resgate da participação social em assuntos que voltaram a ser objeto de nossas reflexões e a constituir a base para a formulação de políticas públicas eficazes voltadas à modernização do Estado, à competitividade do setor produtivo e ao combate às desigualdades sociais.

Temas como o enfrentamento ao assédio, à violação dos direitos humanos, a todas as formas de preconceito, discriminação e violência, seja no âmbito laboral ou pessoal, voltaram a fazer parte das reflexões e ações da sociedade por meio de seus diversos atores: cidadãos, especialistas, estudiosos, autoridades públicas.

A acelerada transformação tecnológica, a diversidade humana, a sociedade em redes, a desinformação, a política identitária e as questões de gênero, raça e religião passaram a compor novos desafios à pauta de trabalho das ouvidorias, sejam elas públicas ou privadas.

No campo corporativo, a palavra de ordem é integridade, sob a égide de apenas três letras: ESG, do inglês Environmental, Social and Governance – ou ambiental, social e governança. Mais do que uma sigla, porém, traduz o comprometimento das instituições com os seus vários públicos e com o meio ambiente, agindo com transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Todos esses temas legitimam e estimulam a participação e o controle social, o zelo pelo direito à manifestação e à informação do cidadão e a defesa de princípios e valores em prol de um mundo mais justo, mais inclusivo e equânime, onde pessoas diferentes sejam respeitadas por serem únicas.

Esta 6ª edição da Revista Científica da ABO Nacional reflete, em seus artigos, a mesma inquietação da sociedade em busca de superar esses grandes desafios. Vários autores abordam essas temáticas, outros apresentam estudos de caso e pesquisas setoriais, como o êxito do Sistema Único de Saúde (SUS) no enfrentamento da pandemia e na democratização do acesso à saúde. Outros, ainda, propõem o debate de assuntos polêmicos como a terceirização da ouvidoria, constituindo um conteúdo denso, atual e abrangente. Mas sempre estimulando a reflexão, o debate e o compartilhamento do conhecimento.

Boa leitura!

Regina Barros

Diretora de Pesquisa e Publicações da ABO Nacional

ARTIGOS

INTERFACE ENTRE A OUVIDORIA E A PSICANÁLISE NOS PROCESSOS DA ESCUTA

Karla Júlia Marcelino¹

Maria do Rosário Lapenda Vasconcelos²

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a interface entre a ouvidoria e a psicanálise nos processos da escuta relativa às denúncias de assédios moral e sexual e possível repercussão de cunho psicoemocional em indivíduos mais fragilizados em situação traumática decorrente da violência vivenciada. O método de pesquisa adotado foi a revisão bibliográfica. A psicanálise é pautada nas observações, investigações e interpretações de conteúdos inconscientes e inacessíveis que eclodem por intermédio do método de escuta e observação, sendo um instrumento importante e aliado das ouvidorias, principalmente nos atendimentos das denúncias relacionadas aos assédios. A colaboração entre profissionais especializados em ambas as áreas pode ser uma abordagem eficaz para lidar com os desafios complexos apresentados pelos assédios. A escuta ativa atuante no método psicanalítico é entendida como a capacidade de saber ouvir com alto grau de atenção e participação comunicativa, não se limitando a apenas ouvir o que o outro está dizendo, mas também observar e analisar seus gestos e sentimentos, podendo ajudar a explorar fatores como traumas passados, questões de autoestima, projeções de conflitos internos e outros elementos psicológicos que podem estar contribuindo para o comportamento de assédio, ajudando a identificar fatores de risco e contribuir para desenvolver programas de conscientização na organização.

Palavras-chave: Ouvidoria. Psicanálise. Assédio moral. Assédio sexual. Escuta ativa.

DOI: 10.37814/2594-5068.2023v6.p13-26

1 Vice-presidente da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. Especialista em: Políticas Públicas e Serviços Sociais (UFPE), Gestão Pública (FGV), Psicologia Social e Organizacional (NUPESF) e Intervenção Psicossocial à família no Judiciário (UFPE). (karlajuliam@gmail.com)

2 Especialista em Psicologia do Trabalho pelo CRP e em Saúde Pública (Universidade de Pernambuco/UPE). Ouvidora e Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação da UPE. (mrlapenda@gmail.com)

Abstract

This article aims to analyze the interface between the ombudsman and psychoanalysis in the processes of listening to complaints of moral and sexual harassment and possible repercussions of a psycho-emotional nature on more fragile individuals in a traumatic situation resulting from the violence experienced. The research method adopted was the literature review. Psychoanalysis is based on observations, investigations and interpretations of unconscious and inaccessible contents that emerge through the method of listening and observation, being an important instrument and ally of the ombudsman, mainly in dealing with complaints related to harassment. Collaboration between professionals specializing in both areas can be an effective approach to dealing with the complex challenges presented by harassment. Active listening in the psychoanalytic method is understood as the ability to listen with a high degree of attention and communicative participation, not limited to just listening to what the other is saying, but also observing and analyzing their gestures and feelings, which can help to explore factors such as past trauma, self-esteem issues, projections of internal conflicts and other psychological elements that may be contributing to harassing behavior, which can help identify risk factors and develop awareness programs in the organization.

Keywords: Ombudsman. Psychoanalysis. Moral harassment. Sexual harassment. Active listening.

1 INTRODUÇÃO

Ambientes de trabalho saudáveis e abertos ao diálogo influenciam positivamente os indivíduos ao propiciar, para além da renda, rotinas estruturadas, relacionamentos positivos e senso de propósito e realização. Para pessoas com condições graves de saúde mental, o emprego pode promover a recuperação e está associado a melhor autoestima e funcionamento social.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), cerca de 15% dos trabalhadores no mundo têm algum tipo de transtorno mental. As duas entidades emitiram diretrizes e estratégias relativas à saúde mental no trabalho e defenderam ações concretas em benefício dessa população. Estima-se que doze bilhões de dias de trabalho são perdidos anualmente devido à depressão e à ansiedade, o que custa à economia global quase um trilhão de dólares. Segundo mostrou o Relatório Mundial de Saúde Mental da OMS, cerca de um bilhão de pessoas viviam com algum transtorno mental em 2019, correspondendo a 15% dos adultos em idade ativa. Discutir ou divulgar a saúde mental, no entanto, continua sendo um tabu nos meios de trabalho em todo o mundo. Segundo a OMS, ambientes de trabalho seguros e saudáveis não são apenas um direito fundamental, mas também são mais propensos a melhorar o desempenho e a produtividade, ampliar a capacidade de retenção de funcionários e minimizar tensões e conflitos internos.

Pesquisa da Global Health Service Monitor, feita pela Ipsos em 34 países, mostrou que, entre 2018 e 2022, a preocupação dos brasileiros com a saúde mental quase triplicou, saindo de 18% naquele ano para 49% atualmente.

Por outro lado, o desemprego ou a instabilidade, a discriminação e ambientes precários podem ser fontes de estresse e representar risco para a saúde mental. Essa possibilidade aumenta diante de situações de discriminação por causa de raça, sexo, identidade ou expressão de gênero, deficiência, orientação sexual, origem social, condição de migrante, religião ou idade. Questões como desemprego, insegurança no trabalho e perda recente de emprego são fatores de risco conhecidos para tentativas de suicídio. A desigualdade pode se manifestar por meio da diferença de renda, de oportunidades ou de respeito no trabalho.

Ambientes de trabalho inseguros criam fatores de risco para a saúde mental, conhecidos como “riscos psicossociais”, que podem estar relacionados a conteúdo ou horário de trabalho, características específicas do local do emprego ou escassez de oportunidades de desenvolvimento de carreira. A OMS e a OIT citam como exemplos de questões nocivas para a saúde as altas demandas de trabalho e a baixa autonomia para tomar decisões e funções pouco claras. Estes e outros fatores podem exacerbar o estresse laboral e aumentar o risco de exaustão, esgotamento, ansiedade e depressão.

As novas publicações da OMS e da OIT recomendam ações para mitigar os riscos à saúde mental como cargas de trabalho pesadas, comportamentos negativos e outros fatores que criam angústia no trabalho laboral. Pela primeira vez, a OMS recomenda treinamento de gerentes para desenvolver sua capacidade de prevenir ambientes de trabalho estressantes e responder a trabalhadores em sofrimento. Segundo Guy Ryder, diretor-geral da OIT (Nações Unidas):

Como as pessoas passam grande parte de suas vidas no trabalho, um ambiente de trabalho seguro e saudável é fundamental. Precisamos investir para construir uma cultura de

prevenção em torno da saúde mental no trabalho, remodelar o ambiente de trabalho para acabar com o estigma e a exclusão social e garantir que os funcionários com problemas de saúde mental se sintam protegidos e apoiados.

Neste cenário, a ouvidoria apresenta-se como instrumento autêntico da democracia participativa, na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração pública, ainda que a virtual inexistência de estudos de Ciências Políticas sobre as ouvidorias não tenha permitido análises em profundidade sob a ótica desse prisma. A sociedade ganha voz ativa por meio do ouvidor, seu porta-voz, uma vez que suas manifestações são recebidas pela administração, analisadas e respondidas. A ouvidoria permite a correção e o aprimoramento dos serviços públicos prestados à sociedade. Além disso, contribui para o fortalecimento dela, pois sua ação solidifica a formação de uma consciência cidadã voltada para questões de interesse público e de caráter universal. É comum numa ouvidoria o registro das demandas em um sistema eletrônico, o qual gera um protocolo. O cidadão preenche os campos e as ouvidorias demandam as manifestações para as áreas, com seus respectivos assuntos e natureza. A denúncia é uma das naturezas de uma manifestação, onde o cidadão, por sua escolha, identifica-se ou não. Quando está identificado, a ouvidoria o preserva e o protocolo terá o cunho sigiloso, em observância à Lei Geral de Proteção de Dados (nº 13.709).

Este artigo tem como objetivo analisar a interface entre a ouvidoria e a psicanálise nos processos de escuta, por meio da fala e associação livre, nos casos das denúncias de conteúdos de assédio moral e sexual, com a predisposição de uma personalidade instável psicologicamente no momento da abordagem do assédio. Seu objetivo é compreender as motivações e os conflitos emocionais que podem estar por trás dos sintomas e das denúncias apresentadas pelos cidadãos nas ouvidorias.

Compreende-se que para o exercício da função de ouvidor não é necessário o requisito de formação em psicanálise. A função pode ser desenvolvida por qualquer profissional com formação em diversas áreas de graduação.

2 DESENVOLVIMENTO

LEYMANN (1996) descreveu o assédio moral como uma forma de isolamento social que frequentemente resultava na expulsão do trabalhador-alvo de seu trabalho. Como resultado da análise de oitocentas respostas de sua pesquisa com trabalhadores suecos, Leymann identificou uma tipologia de cinco categorias de comportamentos de assédio moral: agressões que impediam a autoexpressão e a comunicação, ataques ao relacionamento social, ofensas à reputação, ofensas com impacto sobre a qualidade de vida geral e profissional e agressões diretas sobre a saúde da pessoa. Para o autor, o termo “assédio moral” deve ser utilizado no contexto ocupacional como uma violência psicológica e o termo “*bullying*” aplica-se a crianças e adolescentes, no contexto escolar, podendo ser uma forma de violência física ou psicológica.

O termo “assédio moral” foi utilizado pela primeira vez pelos psicólogos e não faz muito tempo que entrou para o mundo jurídico. “O que se denomina assédio moral são, a rigor, atentados contra a dignidade humana.” (BARROS, 1998)

Para BARRETO (2015), o assédio moral está centrado nos modos de organizar e administrar o trabalho, o qual é sustentado por uma cultura de intolerância, cultivo do medo, da culpa, insensi-

bilidade com o sofrimento alheio e com a falta de pessoal que leva à extrema sobrecarga física e mental dos trabalhadores.

LANCMAN (2004) coloca como justificativa principal do aumento das psicopatologias decorrentes dos assédios a ausência de solidariedade, a rivalização e o confronto com múltiplas exigências técnicas e laborais que culminam na disseminação da perseguição no ambiente de trabalho. A maioria das vítimas desse tipo de agressão sente as situações de assédio como se fossem uma batalha, uma tortura, um pesadelo em decorrência da gravidade de tais fatos em suas vidas.

Como a psicanálise, a partir de autores que nela se apoiam, pode contribuir para a compreensão da natureza e dos efeitos do assédio moral no mundo do trabalho?

Os impactos psicológicos negativos na saúde estão diretamente relacionados à duração, intensidade e frequência dos assédios, assim como às características psicológicas das vítimas. O assédio pode ser configurado como conduta abusiva exarada por meio de palavras, comportamentos, atos, gestos, escritos que podem trazer danos à integridade psicológica e emocional de um ser humano, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, pondo em perigo o seu emprego, ou degradar o ambiente de trabalho.

No Brasil, a Lei nº 14.132, de 31 de março de 2021, inseriu no Artigo 147-A do Código Penal o crime de *stalking*, que consiste em “perseguir alguém, reiteradamente e por qualquer meio, ameaçando-lhe a integridade física ou psicológica, restringindo-lhe a capacidade de locomoção ou, de qualquer forma, invadindo ou perturbando sua esfera de liberdade ou privacidade”.

O atual presidente da República criou o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual (Lei nº 14.540/2023).

Configura-se assédio sexual de acordo com o Código Penal (Lei nº 10.224), art. 216-A: “Constranger 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. Pena: detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos”.

As principais causas de assédio são:

- Cultura de autoritarismo: em alguns ambientes, a cultura organizacional pode tolerar ou até mesmo encorajar comportamentos inadequados. Se a liderança ou os colegas minimizam ou ignoram o assédio, isso pode criar um ambiente propício para que ele continue.
- Ausência ou indefinição de medidas organizacionais de prevenção e combate.
- Busca excessiva de produtividade.
- Rivalidade no ambiente de trabalho.
- Traços de personalidade como falta de empatia, narcisismo, agressividade e busca de poder podem contribuir para a tendência de alguém se envolver em comportamentos de assédio.
- Problemas de saúde mental e emocional: algumas pessoas que praticam o assédio podem estar lidando com problemas de saúde mental, como baixa autoestima, insegurança ou falta de controle sobre suas emoções, o que pode levar a comportamentos agressivos.
- Falta de educação e conscientização sobre o que constitui assédio e suas consequências pode levar as pessoas a se envolverem em comportamentos prejudiciais sem perceber o impacto que estão causando.

Observa-se também que estimular cumprimentos de metas, exigir atendimentos, avaliar desempenho de forma coerente e objetiva, críticas de maneira respeitosa etc. não configuram assédio moral.

Os comportamentos violentos manifestam-se por meio de cobranças, julgamentos moralizantes, culpabilizações, comparações e críticas. A falta de compreensão dos diferentes pontos de vista deve-se a ideias preconcebidas, juízos morais, culpabilizações, julgamentos e rótulos que inviabilizam o processo de comunicação. Nos concentramos nos níveis de erros que os demais cometem. Para melhor compreender como os comportamentos violentos se instalam seguem reflexões de como esse padrão comportamental se reproduz nas relações interpessoais.

Padrão de comportamento é algo que se repete, como, por exemplo, sempre enfrentar o mesmo tipo de situação no trabalho ou então conseguir fazer uma determinada coisa da mesma maneira todas as vezes. Cada pessoa possui o seu padrão, que surge de forma inconsciente e nos leva a agir de forma repetida, ou seja, respondendo da mesma maneira a um determinado estímulo durante toda a vida. É preciso estar atento aos padrões de comportamento que trazem prejuízos às relações interpessoais, à vida profissional e à própria qualidade de vida. Um exemplo de padrão de comportamento é a tendência a querer encontrar um responsável ou culpado para tudo, e isso acontece em qualquer ambiente onde a pessoa está inserida, seja corporativo ou familiar.

Segundo SILVA (2023):

O assédio moral é normalmente encenado por um **assediador e um assediado**, ambos atores compartilhando o mesmo elemento em cena: o sofrimento pulsional e um objeto representacional. Assumindo a premissa de que o comportamento humano é construído a partir dos “desejos” subtraindo suas “defesas”, o **assediador** dedica-se a uma busca incessante para suprir suas necessidades recalcadas, transformando suas ações num absoluto retorno a si mesmo (narcisismo). O assediador apresenta-se como um ser obsessivo e compulsivo, ainda que altere, de tempos em tempos, a personificação do seu objeto representacional. Estas ações são estruturadas num contexto de perversidade e sublimação (fetiche), onde a destruição psíquica do outro culminaria em prazer e, com isso, satisfação transitória para seu sofrimento pulsional. Por trás das ações perversas do assediador há inúmeras estratégias de defesa psíquica, dentre elas a projeção. O assediador identifica algo atribuído a ele naquele objeto representacional (o assediado) e, com isso, inicia ataques, julgamentos, críticas morais e ações paranoicas, culminando na fragilização e na completa eliminação psíquica do assediado. Mas por que alguém agiria assim? A resposta é sempre individual e demanda uma decomposição do objeto representacional do assediador para o reconhecimento dos elementos inconscientes geradores de seu sofrimento.

MARCELINO (2023) destaca:

A gravidade das agressões ocorridas no assédio moral ocasionam inúmeros efeitos sobre a saúde mental, afetando a personalidade, a identidade e a autoestima da vítima: traumas, estresse pós-traumático (TEPT); estresse de sobrecarga (síndrome de *burnout*); dificuldade de se concentrar; reação exagerada a estímulos; ataques de pânico; autoestima e visão do mundo e de outras pessoas ameaçadas; paranoia; problemas psicossomáticos; aumento no nível de estresse; comportamentos agressivos e autoagressivos; sinais de ansiedade, depressão e afetividade negativa no quesito autoestima; insônia; isolamento social e gradativa despersonalização, podendo inclusive a vítima

buscar alívio em condutas autolesivas ou nas drogas; e nos casos mais graves sentimentos (ideias) suicidas.

HIRIGOYEN (2002), em suas pesquisas, descobriu que 52% das vítimas de assédio moral apresentam transtornos psicossomáticos variados. Ela ainda acrescenta que “depois de um determinado tempo de evolução, os transtornos psicossomáticos estão quase sempre em primeiro plano. As crises psicossomáticas podem piorar de maneira significativa o quadro psicológico do agredido, minando cada vez mais a sua saúde mental”.

Para as NAÇÕES UNIDAS,

A Convenção sobre Violência e Assédio da OIT, 2019 (nº 190) e a Recomendação (nº 206) são as primeiras normas internacionais do trabalho a fornecer uma estrutura para prevenir, remediar e eliminar a violência e o assédio no mundo do trabalho, incluindo a violência e o assédio com base no gênero. A Convenção inclui o reconhecimento específico, pela primeira vez no Direito Internacional, do direito de todas as pessoas a um mundo de trabalho livre de violência e de assédio, e estabelece a obrigação de respeitar, promover e concretizar esse direito.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 351, de 28 de outubro de 2020, que institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e de todas as Formas de Discriminação. São fundamentos que norteiam a Política de Prevenção e Combate ao Assédio Moral, em seu Artigo 3º:

- 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.

Em seu Artigo 4º, as diretrizes gerais são as seguintes:

- I – promover ambiente de trabalho saudável, respeitoso e sem discriminação, favorecendo a tolerância à diversidade;
- II – implementar cultura organizacional pautada por respeito mútuo, equidade de tratamento e garantia da dignidade;
- III – conscientizar e fomentar campanhas e eventos sobre o tema, com ênfase na conceituação, na caracterização e nas consequências do assédio moral;
- IV – capacitar gestores, servidores, estagiários, aprendizes e empregados de empresas prestadoras de serviço visando à prevenção de conflitos;
- V – monitorar as atividades institucionais, de modo a prevenir a degradação do meio ambiente de trabalho;
- VI – incentivar soluções pacificadoras para os problemas de relacionamento ocorridos no ambiente de trabalho, com vistas a evitar o surgimento de situações de conflito;
- VII – avaliar periodicamente o tema do assédio moral nas pesquisas de clima organizacional.

Segundo FREUD, os homens são criaturas cujos instintos incluem uma grande parcela de agressividade. Devido aos grandes sacrifícios impostos pela civilização à sexualidade e à agressão humana, o homem civilizado trocou uma parcela de suas possibilidades de felicidade por

uma parcela de segurança. Neste sentido, a agressividade é um fenômeno inerente à condição humana. O que nos diferencia de outros animais não é o fato de não sermos agressivos, mas a forma como lidamos com nossa agressividade. Freud concebia as relações de trabalho como centrais para a inserção na comunidade humana, ao mesmo tempo em que as concebia como uma arena privilegiada para propiciar vivências de sofrimento e problemas sociais.

Nenhuma outra técnica para a conduta da vida prende o indivíduo tão firmemente à realidade quanto a ênfase concedida ao trabalho, pois este, pelo menos, fornece-lhe um lugar seguro numa parte da realidade, na comunidade humana. A atividade profissional constitui fonte de satisfação especial, se for livremente escolhida, isto é, se, por meio de sublimação, tornar possível o uso de inclinações existentes, de impulsos instintivos persistentes ou constitucionalmente reforçados. No entanto, como caminho para a felicidade, o trabalho não é altamente prezado pelos homens. Não se esforçam em relação a ele como o fazem em relação às outras possibilidades de satisfação. A grande maioria das pessoas trabalha sob a pressão da necessidade, e essa natural aversão humana ao trabalho suscita problemas sociais extremamente difíceis. (FREUD, 1929, p. 99)

A psicanálise é um campo clínico de investigação teórica da psique humana que, junto com a psicologia, permite a escuta e a conclusão do diagnóstico do paciente quanto às causas internas de seus conflitos, dúvidas, ansiedades, angústias que tanto comprometem a saúde mental de um ser humano. Permite uma eclosão do que está no âmago do ser reprimido pelo inconsciente, contribuindo para vir à tona através da consciência, permeada pelos valores morais que foram introjetados durante a primeira infância, no momento do desenvolvimento da personalidade e do caráter da criança, através dos pais e educadores. A psicanálise concebe o ser humano como um sistema dinâmico de energia, constituído por três sistemas: Id (ou inconsciente), Ego (ou controle consciente), Superego (ou sistema de forças restritivas e inibidoras).

Um dos maiores objetivos da psicanálise é criar um vínculo entre terapeuta e paciente, a fim de compreender os processos reprimidos pelo subconsciente, onde a fala tem um lugar central. Assim como a fala se baseia na associação livre, a escuta do psicanalista precisa sempre estar atenta para realizar conexões. Essas conexões podem trazer *insights* para o paciente compreender a sua condição... A psicanálise constitui uma combinação notável, pois abrange não apenas um método de pesquisas das neuroses, mas também um método de tratamento baseado na etiologia assim descoberta. A psicanálise não é fruto da especulação, mas sim o resultado da experiência; e, por essa razão, como todo novo produto da ciência, acha-se incompleta. É viável a todos convencerem-se por suas próprias investigações da correção das teses nelas corporificadas e auxiliar no desenvolvimento ulterior do estudo (Apostila Grupo Educacional Zayn, Módulo Introdução à Psicanálise).

A psicanálise nos direciona a um processo de escuta que é primordial para o método e que saber ouvir é o segredo para alcançar os objetivos. A escuta está ligada ao conceito de inconsciente, na medida em que a associação livre é uma possibilidade para a investigação das próprias formações inconscientes.

De acordo com Sigmund Freud, a personalidade é composta de três grandes instâncias, e cada um destes sistemas tem suas funções, propriedades, componentes, princípios operantes,

dinamismos, mecanismos de atuação, onde um atua sobre o outro, influenciando-se reciprocamente no comportamento humano.

- **Id Inconsciente**, para Freud, são aqueles conteúdos que nem sempre estão presentes e disponíveis para a pessoa a todo momento. É a maior e mais importante fatia da nossa mente. Quase todas as memórias que acreditamos estarem perdidas para sempre juntamente com os sentimentos que ignoramos estão em nosso inconsciente. Esse acesso ao inconsciente acontece, muitas vezes, através dos sonhos, dos atos falhos e da terapia psicanalítica. (Apostila Grupo Educacional Zayn, Módulo Introdução à Psicanálise). O Id é fonte de energia psíquica ligada à impulsividade, ou seja, trata-se do aspecto da personalidade ligado às pulsões. É totalmente inconsciente e consiste nos desejos orgânicos pelo prazer, vontades e pulsões primitivas.
- **Ego Consciente** é o principal lugar da consciência, o agente da mente que exerce as repressões e consolida vários impulsos e tendências, antes que eles sejam postos em ação. (Apostila Grupo Educacional Zayn, Módulo Introdução à Psicanálise). O Ego é responsável pelo controle dos instintos, servindo como mediador e facilitador da interação entre o Id e as circunstâncias do mundo externo. O Ego faz a distinção entre o mundo subjetivo e o mundo real, seguindo o **Princípio da Realidade**, e opera através do processo secundário. Ele evita a descarga da tensão até encontrar um objeto apropriado. O Princípio da Realidade tem como função “paralisar” por um tempo o Princípio do Prazer.
- **Superego** é o guia e a consciência da mente, detentor das proibições a aderir e ideias a perseguir (Apostila Grupo Educacional Zayn, Módulo Introdução à Psicanálise). Tem como função censurar os impulsos que vêm do Id, sobre as atividades e pensamentos do Ego.

Chama a atenção também no método da psicanálise a questão dos mecanismos de defesa que, segundo Freud, são as manifestações do Ego ou processos inconscientes que levam a mente a achar uma solução para conflitos não resolvidos em nível da consciência diante das exigências das outras instâncias psíquicas (Id e Superego), onde as ações psicológicas têm por finalidade reduzir qualquer manifestação que pode colocar em perigo a integridade do Ego, na qual o indivíduo não consiga lidar com situações que, por algum motivo, considere ameaçadoras. O foco dos mecanismos de defesa são as angústias que geram conflitos e a proteção à ameaça.

Principais mecanismos de defesa:

- **Repressão:** memórias desagradáveis são reprimidas a fim de evitar o sofrimento do indivíduo, porém elas ficam guardadas no inconsciente.
- **Projeção:** transferência para o outro por pensamentos e emoções inaceitáveis e emoções de qualquer tipo. Comportamentos indesejados de um indivíduo são projetados a outra ou outras pessoas.
- **Regressão:** mecanismo de defesa que leva o indivíduo a uma etapa anterior ao desenvolvimento da personalidade.
- **Sublimação:** impulsos ou idealizações socialmente inaceitáveis são transformados em ações ou comportamentos socialmente aceitáveis.
- **Racionalização:** busca tornar aceitável e racional determinada ação, ideia, sentimentos.
- **Introjeção:** o ego, instância da personalidade, está sujeito ao princípio do prazer, passa por

dentro dele, se identifica como sendo ele mesmo, o que é.

- **Deslocamento:** inconscientemente a mente transfere (desloca) uma reação emocional a um objeto ou pessoa para outro objeto ou pessoa.

“Trauma” é uma palavra do grego que significa “ferida” e deixa uma cicatriz. É um dano emocional que ocorre por decorrência de uma experiência que envolveu uma dor intensa emocional. Os traumas psicológicos formam-se a partir de experiências com alto nível de estresse, mais especificamente quando não se consegue administrar as sensações e os sentimentos desencadeados pela situação. Um trauma durante a formação da personalidade pode deixar marcas indelévels no ser humano por toda a sua vida e torná-lo uma pessoa mais frágil no desenvolver de sua existência psicológica e emocional, podendo assim atribuir interpretações errôneas a determinados fatos e atitudes.

A vida é um processo dinâmico de equilíbrio que tende a se modificar para a sobrevivência. A cognição do indivíduo se dá através da consciência, atenção, senso, percepção, memória, inteligência, pensamento e linguagem, devendo estar bem elaborada em qualquer situação na vida, inclusive no momento de escuta na ouvidoria.

Saber escutar o que o cidadão está dizendo e expressar assertivamente o que queremos dizer não é uma tarefa fácil na ouvidoria, exigindo um aprendizado contínuo na arte de se comunicar... Na escuta ativa, ao se sentirem acolhidos e compreendidos pelos ouvidores, os cidadãos que recorrem às ouvidorias para registrar suas demandas, sobretudo nos casos de conflitos interprofissionais e assédios, têm grande probabilidade de transcenderem à própria dor psicológica de que são portadores, expressando-a com mais objetividade e clareza, sem receio de serem julgados ou punidos. (MARCELINO, 2022)

O acolhimento na ouvidoria **é uma prática essencial para garantir que as demandas sejam ouvidas, compreendidas e tratadas de forma adequada.** Consiste em receber as manifestações dos indivíduos de maneira empática, respeitosa e atenciosa, proporcionando um espaço seguro para expressarem suas manifestações, principalmente relativas aos assédios. O principal objetivo da acolhida é fazer com que as pessoas se sintam ouvidas e valorizadas, reconhecendo a importância de suas demandas, através da escuta ativa, respeito e cordialidade, confidencialidade, clareza nas informações, registro adequado com o devido detalhamento das manifestações. Neste sentido, a receptividade na ouvidoria não se limita apenas à escuta inicial, mas também abrange todo o processo de tratamento das demandas, desde a análise até a solução final, contribuindo assim para a cultura de melhoria contínua na organização.

Cabe ao ouvidor, no momento da escuta, realizar uma escuta diferenciada, principalmente na questão dos assédios que poderão desencadear transtornos mentais, podendo levar as pessoas ao suicídio. Nas ouvidorias, a questão de assédios pode ser analisada também por psicólogo/psiquiatra, que observará se a situação do assédio mencionado apresenta as características inerentes à violência dos assédios ou se, por trás da situação “relatada”, aconteceram fenômenos psicológicos e emocionais em decorrência do histórico de vida daquele indivíduo, levando a um trauma que faz emergir, através de *insights*, seu histórico psicoemocional, onde se faz necessária a escuta com a fala central, objeto do método psicanalista, para, através dos “tropeços” da linguagem/fala e associação livre, o inconsciente se pronunciar, com o profissional indicado e preparado para a compreensão dos fatos.

O alinhamento entre a ouvidoria e a psicanálise nos processos da escuta ativa é um procedimento que envolve o sentimento de empatia do ouvidor, em relação à escuta mais profunda, compreensiva e sem julgamentos dos usuários no momento do atendimento, permitindo que as pessoas expressem suas queixas, angústias e insatisfações de maneira mais livre e profunda, sendo suas demandas compreendidas em um nível mais subjetivo, sobretudo na questão dos assédios. Muitas vezes, as queixas podem estar relacionadas a questões emocionais, simbólicas ou inconscientes, que podem ser exploradas e compreendidas através do diálogo e da reflexão.

A interface entre a psicanálise e a ouvidoria abrange:

- **Escuta empática:** tanto a psicanálise quanto a ouvidoria valorizam uma escuta profunda e empática. A psicanálise se concentra na escuta das narrativas do paciente para compreender os processos mentais subjacentes e as causas de conflitos. Da mesma forma, a ouvidoria busca escutar as preocupações, problemas e sugestões dos usuários, visando entender as causas dos problemas.
- **Compreensão do inconsciente:** a psicanálise explora os elementos do inconsciente que podem influenciar o comportamento humano. Na ouvidoria, a compreensão das motivações subjacentes e das preocupações não expressas dos usuários pode ser semelhante à exploração do inconsciente.
- **Análise profunda:** a psicanálise busca entender as raízes profundas dos problemas, muitas vezes explorando experiências passadas. A ouvidoria pode se beneficiar dessa abordagem, investigando não apenas o incidente de assédio em si, mas também os contextos organizacionais e relacionais que possam contribuir para tais comportamentos.
- **Trauma e recuperação:** a psicanálise tem uma compreensão aprofundada do trauma e dos processos de recuperação. Isso pode ser aplicado na ouvidoria para lidar com vítimas de assédio, fornecendo suporte adequado, encaminhamento para recursos de saúde mental e acompanhamento ao longo do processo de recuperação.
- **Análise de padrões de comportamento:** a psicanálise procura identificar padrões repetitivos de comportamento e pensamento. A ouvidoria também pode identificar padrões nas queixas e sugestões dos usuários, permitindo à organização abordar questões recorrentes.
- **Comunicação eficaz:** ambos os campos enfatizam a importância da comunicação eficaz. A psicanálise se baseia na comunicação entre terapeuta e paciente, a ouvidoria se concentra na comunicação entre a organização e os usuários.
- **Intervenção e prevenção:** tanto a psicanálise quanto a ouvidoria podem contribuir para intervenções eficazes e medidas de prevenção. A abordagem psicanalítica pode informar estratégias preventivas mais abrangentes, e a ouvidoria pode implementar políticas e treinamentos que evitem futuros casos de assédio.
- **Apoio ao processo de cura:** uma abordagem psicanalítica na ouvidoria pode ajudar a vítima a lidar com o trauma resultante do assédio. Isso pode incluir a recomendação de apoio terapêutico, aconselhamento ou outros recursos de saúde mental.
- **Humanização do trabalho:** tanto a psicanálise quanto a ouvidoria buscam humanizar as interações, tratando cada indivíduo como único e considerando suas perspectivas e necessidades.

A abordagem psicanalítica pode fornecer um espaço seguro para a vítima expressar suas emoções, medos e traumas relacionados ao assédio, colaborando para a cura emocional e no fortalecimento da vítima. Além de lidar com casos individuais, a abordagem combinada pode contribuir para a prevenção do assédio, ao criar uma compreensão mais profunda das dinâmicas organizacionais e pessoais que podem levar ao assédio.

Os profissionais envolvidos, ao terem treinamento adequado em psicanálise, devem compreender os limites entre o apoio emocional e a terapia formal. É importante ainda ressaltar que a aplicação da psicanálise na ouvidoria requer uma abordagem adaptada ao contexto organizacional e às demandas específicas dos usuários.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conduta de assédio moral e sexual laboral viola o princípio da dignidade humana, devendo ser combatida a desumanização das relações interprofissionais que acarreta sofrimento emocional e traz prejuízos à saúde mental, psicológica e física do trabalhador, podendo gradativamente diminuir a sua produtividade e afetar, inclusive, a própria organização. A competitividade, a produtividade e a lucratividade não devem se sobrepor à dignidade da pessoa, jamais constituindo justificativa para que tais condutas perversas, abusivas e humilhantes sejam aceitas no ambiente de trabalho.

A ouvidoria é um instrumento de intermediação entre os cidadãos e a gestão, possibilitando um atendimento humanizado ao seu público interno e/ou externo. A ouvidoria desempenha um papel de mediação entre os usuários e a organização, oferecendo um espaço para expressão e diálogo, e tem como propósito ouvir as demandas e os problemas dos usuários de uma organização, buscando soluções e melhorias para atender às suas necessidades. A palavra “ouvidor” significa “aquele que ouve”, ainda acrescentando, “ouvir a dor”.

O escopo deste artigo tem como proposta o alinhamento entre estas instâncias tão relevantes: ouvidoria, psicanálise, a escuta e sua interface no momento do atendimento de um ouvidor, a sensibilidade de detectar fenômenos psicoemocionais no registro de uma manifestação de denúncia que contenha relatos de assédios moral e sexual. Muitas vezes, as queixas podem estar relacionadas a questões emocionais, simbólicas ou inconscientes, que podem ser exploradas e compreendidas por meio do diálogo e da reflexão. Possivelmente, o elevado impacto emocional de um assédio (moral e sexual) terá caráter mais acentuado em pessoas que foram marcadas por traumas não elaborados, que podem estar mais fragilizadas e, até mesmo, ter desenvolvido transtornos mentais decorrentes da violência dos assédios que vivenciaram ou estão vivenciando. É fundamental respeitar a privacidade e a confidencialidade das informações compartilhadas pelos usuários e os limites da atuação profissional.

A psicanálise é um campo da psicologia que se dedica ao estudo do inconsciente e dos processos psíquicos que influenciam o comportamento humano. Seu objetivo é compreender as motivações e os conflitos emocionais que podem estar por trás dos sintomas e das queixas apresentadas pelos indivíduos. Por meio da escuta atenta e da interpretação dos conteúdos inconscientes, a psicanálise busca promover a transformação e o autoconhecimento do paciente.

A psicanálise pode ainda contribuir para a formação dos profissionais que atuam na ouvidoria, capacitando-os a lidar com situações complexas, a compreender as dinâmicas inconscientes e

oferecer um atendimento mais acolhedor e efetivo durante a abordagem do assédio e o registro da demanda na ouvidoria.

Quando se trata da interface entre psicanálise e ouvidoria na escuta, é possível aplicar os métodos da psicanálise nos atendimentos realizados pela ouvidoria, com uma abordagem adaptada ao contexto organizacional e às demandas específicas dos usuários. É fundamental que sejam adotadas políticas de prevenção e combate aos assédios, promovendo um ambiente profissional saudável, inclusivo e respeitoso nas organizações.

REFERÊNCIAS

- Apostila Vídeos Artigos do Curso em Formato Educação à Distância\EAD, Pós-Graduação em Psicanálise – Faculdade Dynamus de Campinas (Fadyc). Grupo Zayn Educacional.
- BARRETO, Margarida Maria Silveira. Assédio Moral no Ambiente de Trabalho. Prejuízos causados por condutas abusivas e vexatórias. Governo do Estado de Pernambuco. Assédio moral: o risco invisível no mundo do trabalho. Disponível em: www.redesaude.org.br/jr25/html/body_jr25-margarida.html. Acesso em: 17 set. 2010.
- BARRETO, M. M. S. Assédio moral: a violência sutil – uma análise epidemiológica. 2005. Tese (Pós-Graduação em Psicologia: Psicologia Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- BARRETO, M. M. S. Uma jornada de humilhações. 2000. Tese (Mestrado em Psicologia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- BARRETO, Margarida *et al.* Violência, saúde e trabalho: a intolerância e o assédio moral nas relações laborais. 2015.
- BARROS, Alice Monteiro de. O assédio sexual no Direito do Trabalho Comparado. *Revista de Direito do Trabalho*, v. 70, Curitiba: Genesis Editora, out. 1998.
- BRASIL. Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 ago. 2023.
- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 29 ago. 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.132, de 31 de março de 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14132.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br>. Acesso em: 29 ago. 2023.
- CNJ. Resolução nº 351, de 28 de outubro de 2020. Disponível em: https://www.tst.jus.br/informativos-lp/-/asset_publisher/0ZPq/document/id/26819394. Acesso em: 1 jun. 2023.
- FREUD. O Mal-estar na civilização. In: FREUD. Obras psicológicas completas de Sigmund Freud. Edição Standard brasileira; comentários e notas de James Strachey e Alan Tyson; tradução de Jayme Salomão. Rio de Janeiro: Imago, 1986.
- HIRIGOYEN, Marie-France. *Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral*. São Paulo: Bertrand do Brasil, 2002. p. 140-142.
- LANCMAN, Selma. O Mundo do Trabalho e a Psicodinâmica do Trabalho. In: LANCMAN, Selma; SZNELWAR, Laerte Idal (orgs.). *Christophe Dejours: Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho*. Rio de Janeiro: Paralelo 15/ Fiocruz, 2004. p. 17-34.
- LEYMANN, H. Mobbing and psychological terror at workplaces. *Violence and victims*, v. 5, n. 2.
- MARCELINO, Karla Júlia. Possibilidades e desafios das ouvidorias no enfrentamento de denúncias de assédio moral no ambiente de trabalho. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. Ano 1, n. 1, p. 85, 2017/2018.

MARCELINO, Karla Júlia. A comunicação não violenta como método de escuta ativa. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. Ano 6, n. 5, p. 31 e 42, 2022.

MARCELINO, Karla Júlia. Consequências psicológicas dos assédios. Disponível em: <https://www.abonacional.org.br/artigos/2b4f386a-ba52-4720-bee9-c5ebdcc26ef2>. Acesso em: 1 jun. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. OIT: violência e assédio no trabalho afetam uma em cada cinco pessoas. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/210241-oit-viol%C3%Aancia-e-ass%C3%A9dio-no-trabalho-afetam-uma-em-cada-cinco-pessoas>. Acesso em: 24 maio 2023.

NAÇÕES UNIDAS. OMS e OIT publicam novas diretrizes sobre saúde mental no trabalho. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/201450-oms-e-oit-publicam-novas-diretrizes-sobre-saude-mental-no-trabalho>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SENADO FEDERAL. Cartilha Assédio Moral e Sexual. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/cartilha-assedio-moral-e-sexual-no-trabalho>. Acesso em: 29 jun. 2023.

SILVA, Antonio Talvani da. O assédio moral ressignificado pela lupa psicanalítica. Disponível em: <https://www.escola-depsicanalisedecuritiba.com/o-assedio-moral-ressignificado-pela-lupa-psicanalitica>. Acesso em: 2 jun. 2023.

O PAPEL DAS OUVIDORIAS NO CONTEXTO DA CRISE DEMOCRÁTICA

Cristina Ayoub Riche¹

Resumo

O presente artigo tem por objetivo aprofundar o debate sobre o papel das ouvidorias, públicas ou privadas, nos contextos político, cultural e socioeconômico atuais, em que se observam, em nível global, fenômenos que sinalizam que as democracias representativa e participativa passam por fortes momentos de crise. Diante desse cenário, a análise volta-se para o estudo de quais ferramentas podem fortalecer as democracias, indicando que as ouvidorias são capazes de exercer o papel de guardiãs das políticas públicas que tratam dos direitos fundamentais das pessoas.

Palavras-chave: Ouvidoria. Direitos humanos. Empatia.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p27-37

¹ Advogada. Professora aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Presidenta do Instituto Latinoamericano del Ombudsman Defensorías del Pueblo (ILO). (cristinaayoubliche@gmail.com)

Abstract

This article aims to deepen the debate on the role of ombudsman's offices, public or private, in the current political, cultural and socioeconomic context, in which events are observed, at a global level, that signal that representative and participatory democracies are going through strong moments of crisis. Concerned with this context, our analysis turns to the study of which tools can strengthen democracies, indicating that ombudsman's offices can be the guardians of public policies that deal with people's fundamental rights.

Keywords: Ombudsman. Human rights. Empathy.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo debate o papel das ouvidorias diante de situações de crises democráticas e de manifestações de totalitarismo por parte de agentes que, muitas vezes, podem fazer parte da própria estrutura do Estado.

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica sobre os diferentes tópicos abordados, com breve análise de caso: a criação das ouvidorias externas das Defensorias Públicas brasileiras e uma ação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro como exemplo daquilo que pode ser classificado como manifestação do “Estado Empático”, tema que vem sendo objeto de pesquisa da autora.

Ao longo da reflexão, defendemos que profissionais das ouvidorias devem operar com a identificação de cenários críticos, agindo para garantir a aplicação dos direitos e deveres constitucionais e dos direitos humanos, por meio de habilidades e instrumentos que caracterizam esse Estado dotado de empatia.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Estados Democráticos e o Direito de Sonhar

Um Estado pode ser inerte e omissivo ou pode funcionar para garantir a efetivação das mais diversas dimensões dos direitos: os fundamentais (que contemplam os individuais, sociais, coletivos e difusos, de solidariedade e de fraternidade) e, indo além, o direito de sonhar, o direito à utopia para dar concretude àqueles direitos fundamentais. Como afirma GALEANO (1996) em um texto célebre: “O direito de sonhar não está entre os trinta direitos humanos que as Nações Unidas proclamaram no final de 1948. Mas se não fosse por ele, e pelas águas que ele dá para beber, os outros direitos morreriam de sede” (tradução nossa).

A partir da segunda metade do século XX, observa-se a difusão do regime democrático de governo em boa parte do mundo. No entanto, com o passar do tempo, as tradicionais fórmulas da democracia representativa não foram suficientes para contemplar os anseios de emancipação popular, já que não basta, para tanto, eleger um representante político e, por isso, considerar sua atuação como vinculada à vontade de seus eleitores. Hoje espera-se mais: é preciso participar plena e diretamente do processo de decisão política e acompanhar o seu desempenho, avaliando a sua execução.

Essa necessidade é o caminho para o surgimento de uma experiência democrática inovadora, que se traduz na coexistência responsável, equilibrada e cooperativa da democracia representativa com a democracia participativa, que disponibiliza ao indivíduo e à sociedade civil instrumentos que viabilizem a sua participação certa na condução da gestão pública.

2.2 As Democracias e Suas Crises

Resultados apresentados no início de 2023 pela pesquisa *Edelman Trust Barometer* revelam um cenário alarmante para as democracias do mundo e do Brasil. De acordo com o relatório, Argentina, Colômbia, EUA, África do Sul, Espanha e Suécia são países cujo estado de polarização é severo. E outras nove nações correm o risco de entrar nessa classificação: Brasil, Coreia do Sul, México, França, Reino Unido, Japão, Holanda, Alemanha e Itália. Ansiedades econômicas, desequilíbrio institucional, desigualdade massiva entre classes e batalha pela verdade são os quatro

fatores que, de acordo com a pesquisa, provocam os cenários de polarização. No Brasil, empresas e Organizações Não Governamentais (ONGs) são consideradas as únicas instituições confiáveis, em contraposição à mídia e aos governos, que entram na categoria da desconfiança e, para além dessa classificação crítica, são vistos como fonte de desinformação (EDELMAN, 2023, p. 12).

A pesquisa não menciona o termo “empatia”, mas uma análise simples das respostas da população entrevistada fornece pistas para enxergar os direcionamentos das atitudes humanas para o individualismo e a falta de cooperação. Concluindo que “ideologia vira identidade” nos tempos atuais, o questionário pergunta o que a pessoa entrevistada faria se uma outra discordasse fortemente dela ou de seu ponto de vista. Para essa situação, no Brasil, apenas 29% ajudariam a outra; em caso de necessidade, 22% estariam dispostas a serem colegas de trabalho; e 21% teriam disponibilidade para morar na mesma vizinhança. Para 80% dos brasileiros, a condição de falta de civildade e respeito mútuo atual é a pior que já viram (p. 26-28).

Agora, vejamos a situação das instituições. No *best-seller* e ainda recente livro *Como as democracias morrem*, LEVITSKY e ZIBLATT (2018) analisam os fatores que levaram uma figura extremista como Donald Trump a virar presidente dos EUA, bem como, citando exemplos ao redor do mundo, elencam os aspectos que permitem até às democracias mais sólidas do mundo entrarem em processos capazes de corroer estruturas e direitos construídos arduamente durante séculos. Segundo os autores (p. 34-35), quatro principais indicadores caracterizam o comportamento autoritário de políticos capazes de ameaçar as democracias:

1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas); [...]
2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos; [...]
3. Tolerância ou encorajamento à violência; [...]
4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.

Essas figuras, lidas socialmente como antissistema, segundo os autores, são capazes de minar conquistas democráticas por dentro das próprias estruturas do Estado, por exemplo, nomeando aliados para a Procuradoria-Geral, para o Tribunal de Contas, para o Gabinete da Ouvidoria, assim como aconteceu na Hungria de Viktor Orbán (p. 82).

Para RANCIÈRE (2014), “o ódio à democracia não é novidade”. A resistência ao regime político remonta à própria época de sua conceituação, por colocar em risco as formas de poder legitimadas pela ordem divina ou pela natureza. Ao ser questionado sobre crise nas democracias, o autor defende, entretanto, que essa condição concerne apenas ao sistema representativo:

O sistema parlamentar tem sido historicamente arrastado por pressões contrárias de forças oligárquicas e de forças democráticas. Nas últimas décadas, as forças oligárquicas prevaleceram e esse sistema deu uma acentuada guinada autoritária em todos os lugares.

2.3 Ouvidorias como Instrumentos para Fortalecimento da Democracia Participativa

A despeito do amplo debate sobre quais crises estariam instaladas nas diferentes democracias contemporâneas, podemos afirmar que a prática e a efetividade da democracia participativa podem melhorar, e muito, a democracia representativa. Alguns exemplos concretos de instrumentos efetivos de participação popular na história das democracias recentes, além do voto para o Executivo e

o Legislativo, são os conselhos populares, as conferências nacionais, os plebiscitos, os referendos com impacto sobre a promulgação de leis, as leis de iniciativa popular, os orçamentos participativos, os assentos ocupados pela sociedade civil junto a órgãos da administração pública e autarquias, entre outros.

Mas, concentremo-nos nas ouvidorias como um desses instrumentos. Institutos ainda muito jovens no Brasil (a primeira com a natureza de representação do cidadão e de controle social foi criada em 1986), não há dúvidas sobre sua capacidade de gerar inovação social, de estimular e fortalecer a participação social, bem como de fortalecer as democracias. Aqui, compreendemos a inovação social como uma nova solução para um problema da comunidade ou da sociedade, uma solução mais justa, eficiente, efetiva e sustentável, comparativamente às soluções anteriormente existentes.

A ouvidoria é um instituto que contribui para a pacificação social, buscando prevenir a judicIALIZAÇÃO dos conflitos de ordem administrativa e jurídica ao estimular o exercício da autonomia e da responsabilidade cidadã e, por intermédio da participação popular e até mesmo de ofício, elaborar diagnóstico de situação da instituição à qual está afeta, identificando os gargalos institucionais e propondo mudanças. Em diversas partes do globo (*defensorías del pueblo* na América Latina e Caribe, *ombudsman* na Europa, por exemplo), notam-se que essas arquiteturas democráticas de participação popular têm um papel pedagógico importante, por se traduzirem, na prática, em um dos instrumentos que viabilizam a transição da “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação” e/ou para a “cultura da construção de consensos”, entendendo consensos como mecanismos emancipatórios.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, para garantir a autonomia dos indivíduos, a própria ouvidoria deve operar de forma autônoma. CARDOSO (2010) afirma que a autonomia é “a âncora para a efetividade” da ouvidoria:

Sem autonomia a ouvidoria não se transforma em instrumento de mudança. Limita-se a eficácia da participação do usuário dos serviços públicos na administração e, conseqüentemente, a cidadania. Não se contribui com o fortalecimento da democracia, que evita que a ética deixe de ser esvoaçante e sem pouso.

2.3 Ouvidorias como Lugar de Resistência

Remonta a 500 a.C. o documento tido como uma das primeiras concepções de direitos humanos do mundo: o Cilindro de Ciro, objeto de argila descoberto em 1879 nas ruínas da Babilônia (atual Iraque) e que se encontra hoje no The British Museum. Os textos afirmam que todas as pessoas têm direito à escolha e à liberdade e que todos os indivíduos devem respeitar-se uns aos outros. O cilindro também sugere resistir à opressão, defender os oprimidos, respeitar a dignidade humana e reconhecer os direitos humanos. Seu texto foi traduzido em 1971 pela ONU em todos os seus idiomas oficiais.

Também remonta a essa época, mais precisamente a 442 a.C., outro exemplo inspirador para profissionais que, como ouvidores e ouvidoras, se veem cotidianamente diante de decisões que envolvem a aplicabilidade da justiça e o acesso aos direitos fundamentais, envolvem legalidade e legitimidade, envolvem reflexão crítica a respeito das nossas circunstâncias. Uma das peças de

teatro mais encenadas do mundo, *Antígona*, de Sófocles, em síntese apertada, conta que, no reino de Tebas, o novo rei Creonte ordena que sejam dados tratamentos diferentes aos dois irmãos de Antígona, depois que eles morrem. A ordem é que a memória de Etéocles seja honrada com os ritos funerais, mas que Polinice não deve ser sepultado, e, sim, jogado às aves de rapina e às hienas, para que seja devorado. Antígona não aceita a ordem e, num ato de desobediência civil, interpreta a ordem de Creonte como um desrespeito às leis naturais, que determinavam o sepultamento. A decisão coloca em risco a vida da própria Antígona.

O diretor teatral Olivier Py (BBC NEWS BRASIL, 2020) afirma que Antígona luta pelo direito de expressão e de contar a história sob seu ponto de vista. “Por isso, para mim, seu ato de desafiar o Estado ou o poder é importante, porque normalmente só ouvimos a história sob a perspectiva dos fortes, dos vitoriosos ou das autoridades.”

Não se trata, aqui, de estimular uma insurreição nas ouvidorias! Mas de reivindicar uma inspiração na decisão de Antígona, diante do contexto de crise das democracias e da existência de agentes que, de dentro do Estado, muitas vezes pensam em destruí-lo ou em dificultar o acesso das pessoas aos seus direitos fundamentais. Trata-se de conclamar os ouvidores e ouvidoras a interpretarem e identificarem os cenários críticos, agindo fortemente para garantir a aplicação da Constituição Federal e da Declaração dos Direitos Humanos, agindo, principalmente, junto aos seus públicos, estimulando-os a conhecerem e reivindicarem seus direitos e, conseqüentemente, exercerem os seus deveres.

Num ambiente que se quer democrático, há uma premissa imperiosa e fundamental: a de população emancipada e participativa. Para tanto, é imprescindível aos ouvidores e ouvidoras promover a cidadania ativa. Para colocá-la em prática, é necessário acolhimento, ética, escuta, empatia, compaixão, inclusão, respeito, responsabilidade, valorização recíproca, confiança, tempo, num cenário em que todos são vistos como partícipes, até mesmo aqueles que não reúnem as condições efetivas de participação imediata, pois todos devem ser tratados como destinatários de igual dignidade aos que empiricamente praticam cidadania.

Garantir aos cidadãos e cidadãs, razão de existir das ouvidorias, o direito à petição, trabalhar para criar condições para a efetividade dos direitos fundamentais – tais como o direito à vida, à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, à liberdade de expressão, à informação certa e à igualdade, entre outros –, reforçar a primazia do interesse público e a integridade institucional são diretrizes que não podem ser descuidadas.

Os ouvidores devem exercer as suas ações de forma pedagógica, com serenidade, seriedade, confidencialidade e solidariedade, fortalecendo ao mesmo tempo a cultura da transparência e da participação social, com linguagem simples e acessível e adequada ao interlocutor, contribuindo para uma sociedade melhor e mais aberta às demandas que se apresentam no cotidiano.

CAOVILLA, BOITA e BALBINOT (2018-2019) afirmam que, especificamente no contexto latino-americano, um grande desafio a ser enfrentado é superar a cultura jurídica ocidental, antropocêntrica, para estabelecermos, na região, a construção de um “pensamento descolonial”, capaz de produzir conhecimento jurídico a partir das problemáticas do Sul. CAOVILLA (2016, *apud* CAOVILLA; BOITA; BALBINOT, 2018-2019) propõe uma nova concepção de ensino jurídico, “lançando mão de uma educação jurídica para o “bem viver”, como estratégia de empoderamento dos indi-

víduos, especialmente em contextos de exclusão extrema, como vivenciado no Brasil e em toda a América Latina” (p. 11).

Uma educação plural, intercultural e interdisciplinar à compreensão dos problemas sociais, propõe não somente a emancipação e a autonomia dos indivíduos, visando uma mudança de orientação epistemológica, de forma a renovar a teoria crítica do Direito com a criação de escolas de Direito, que tenham entre as suas finalidades o enfrentamento dos problemas da sociedade, o reconhecimento às diferenças, à pobreza, à marginalidade, mas também a abertura para inclusão de outras “espécies como sujeitos de direitos”. (CAOVILLA; BOITA; BALBINOT, 2018-2019, p. 11)

Os autores destacam que as constituições recentes do Equador e da Bolívia são exemplos de instrumentos jurídicos que afirmam a pluralidade da região e incluem o “bem viver” em suas concepções,

[...] sendo ajustável à realidade socioambiental de cada comunidade que compartilhe o propósito de dar voz às culturas silenciadas e criar alternativas às práticas políticas e jurídicas monistas e eurocêntricas que, por muito tempo, desde a colonização, predominaram e perpetuaram a colonialidade do ser, do saber e do poder na América Latina. (p. 7)

No Brasil, um exemplo bem-sucedido no que se refere à criação de instrumentos voltados à emancipação dos sujeitos foi a criação das ouvidorias externas nas Defensorias Públicas, com a Lei nº 132/2009, que inauguraram uma nova fase da democracia participativa no país ao incluírem, em sua formação, os movimentos sociais e populares.

Com elas, o Conselho Nacional de Ouvidorias de Defensorias Públicas do Brasil assume o compromisso de fortalecer o referencial de direitos humanos no cotidiano das defensorias públicas. Entre seus objetivos institucionais estão também a promoção e divulgação de estudos sobre o funcionamento das ouvidorias públicas, a defesa dos princípios, prerrogativas e funções institucionais da Defensoria Pública, a promoção de estudos e ações que permitam a construção de indicadores de demandas a partir da perspectiva das(os) usuárias(os) da defensoria, das prioridades da sociedade civil organizada, entre outros tantos objetivos (PARANÁ, [s.d.]).

Este relato publicado por PIMENTEL (2020) descreve com precisão o compromisso assumido pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro contra as prováveis manifestações autoritárias que se manifestaram por forças policiais do Estado durante um protesto antirracista:

O domingo de 7 de junho foi um dia especial. Houve um plantão extraordinário da Defensoria Pública para as manifestações antirracismo, com a participação da Ouvidoria Geral Externa desde a sua elaboração.

No domingo anterior (31/5), a ouvidoria já havia publicado orientações aos manifestantes sobre como lidar com os riscos da criminalização. As informações se disseminaram nas redes sociais, chegando a quem precisa se defender dos perigos autoritários do nosso tempo. Além disso, a ouvidoria ficou de plantão para orientações, alinhada com as coordenações da Defensoria Pública, que ficaram a postos para eventuais problemas. Da mesma forma, o próprio defensor público geral se prontificou a ajudar no que fosse necessário e ficou de sobreaviso.

Ao falar sobre a escolha dos dirigentes para as ouvidorias, LYRA (2004) defende que elas sejam autônomas. Para o autor, a “concepção de uma ouvidoria autônoma e democrática, sem desconsiderar a importância da qualificação do ouvidor, entende que o cargo não é para ser atribuído a técnicos adestrados ao seu exercício e sim a “militantes da cidadania” (p. 6). Acrescenta, ainda, que a prática do profissional da ouvidoria é a sua credencial “junto à sociedade para ser o seu porta-voz”.

Diante do Estado, devemos reconhecer que o cidadão está em uma posição relativamente vulnerável (tecnicamente, juridicamente, economicamente e socialmente). Portanto, a luta pela dignidade humana é a razão e a consequência da luta pela democracia e pela justiça. Nesse sentido, o trabalho das ouvidorias é um trabalho de resistência.

2.4 Ouvidores e Profissionais Empáticos para a Construção de Estados Empáticos

Voltemos ao “direito de sonhar”, mencionado no início deste artigo. Embarcando na proposta poético-filosófica de Galeano, entende-se que este pode ser considerado direito, com uma inclinação apropriada à concretização de todos os outros direitos fundamentais. E por que não sonhar com a construção de Estados capazes de olhar para os seres humanos como sujeitos que, ao cabo, têm o direito de sonhar?

Recorremos aqui ao conceito de empatia para pensar nesse tipo de Estado. A empatia pode ser definida como a capacidade de assumir a perspectiva dos outros e de utilizar habilidades para entender as suas necessidades e sentimentos, agindo com generosidade e compaixão. Significa abrir para o outro um espaço de escuta e criar com essa pessoa uma conexão. A prática da empatia também envolve o exercício da compaixão, termo originado do latim *compassio*, que significa “o ato de partilhar o sofrimento de outra pessoa”. Empatia, como habilidade emocional, está relacionada com a capacidade de ver com precisão o que está dentro da natureza do sofrimento do outro, é ter a capacidade de se manter forte e reconhecer que não está alheio ou separado daquele sofrimento.

FIORILLO (2018) assim discorre sobre o conceito:

Talvez fosse preferível, pois, substituir a dicotomia entre Razão e Sentimento pela noção de moralidade rala *versus* moralidade caudalosa. Isto é, o exercício de ampliação de nosso senso de justiça, e solidariedade, para círculos cada vez mais largos, tornando-nos capazes de nos espelhar não só no próximo, a família, o vizinho, a turma, a cidade, o país. Isso significaria criar uma “comunidade de confiança”, menos mesquinha e míope. Tal construção, porém, jamais será fruto de arrazoados categóricos, mas nasce de um sentimento: a empatia. Nesse sentido, a empatia, ou moralidade alargada, é infinitamente superior à tolerância, pois tolerar sugere certa condescendência com o outro, que se volatiliza prontamente em momentos de crise. Suscitar a empatia e educar a Imaginação para essa moralidade sentimental, esta lealdade alargada, talvez seja uma resposta para um mundo, não perfeito, longe disso, mas menos cruel do que o atual.

Não nos cansemos de asseverar que pouco se fala em amor e em compaixão no âmbito do atendimento e serviços prestados aos públicos, pois aqui as relações ainda são muito assimétricas e hierarquizadas. E pouco se leva a cabo a sua concretização. HOOKS (2000) defende que o amor não é um sentimento, é ação. “Adotar uma ética do amor significa que utilizamos todas as dimensões do amor – “cuidado, compromisso, confiança, responsabilidade, respeito e conhecimento”

– em nossa vida cotidiana (p. 94, tradução nossa). Segundo a autora, só podemos fazer isso com sucesso cultivando a consciência.

PUIG (2023) apresenta, no mesmo sentido:

Temos que confiar no poder transformador e curador do amor. Quando nos sentimos verdadeiramente amados, sem condições, ocorrem em nós mudanças a nível genético e aflora o que temos de melhor dentro de nós. O apreço que uma pessoa sente por nós se transforma na estima que sentimos por nós mesmos. (tradução nossa)

Ouvidorias, como estruturas de acolhimento, de reconhecimento e revalorização das pessoas, como ferramentas de gestão da integridade organizacional, gestão que se deseja inclusiva e transparente, entre outras funções, contribuem, nos Estados Democráticos de Direito, para o fortalecimento de quem delas se valem, para transformar a cultura da reclamação em uma cultura de participação e de atendimento a demandas que envolvem, também, as emoções.

Defende-se, aqui, que o **Estado empático** pode aplicar técnica e arte nas políticas públicas. Isso significa, inclusive, pensá-lo dentro da novíssima discussão sobre ESG (a sigla em inglês relativa às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização), cuja aplicação pelo Estado não pode ser aplicada sem uma reflexão sobre empatia e alteridade.

VISMONA (2021) chama atenção para as práticas de ESG nas empresas e a importância de não se esquecerem das esferas social e de governança previstas na sigla:

Em verdade, as ações de diversidade e inclusão têm assumido relevância, assim como os programas de integridade, mas a atenção que é apresentada nos relatórios tem sido mais focada no tema ambiental.

O referido conceito não se restringe às corporações, pois envolve pessoas e meio ambiente, mudança de cultura e de propósito voltado para a efetiva concretização do bem comum. Isso exige formação humanista e sensível nas escolas e universidades, apropriada aos problemas que se apresentam, junto de autocrítica institucional praticada de forma cotidiana, culminando em uma inovação social desafiadora para o século XXI.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto sociopolítico contemporâneo exige trabalhar com seriedade, calma e diligência para construir um ambiente de confiança em que a ética, a empatia, a harmonia, o diálogo e o respeito sejam os pilares das relações interpessoais e institucionais.

A relevância de atuação da ouvidoria está não apenas no seu papel como instrumento para mitigar a assimetria de poder e a assimetria comunicacional entre o cidadão e o Estado, buscando uma relação equilibrada entre os entes envolvidos, mas, também, como agente harmonizador das relações entre as pessoas, como propositores de novas narrativas, capazes de mover o pensamento e as ações em direção à plenitude da dignidade humana.

Como diz uma conhecida frase de Alvin Toffler, “o analfabeto do século XXI não será aquele que não consegue ler e escrever, mas aquele que não consegue aprender, desaprender e reaprender”. Por isso, uma dose de humildade também faz parte desta receita. E parafraseando GALEANO

(2000), que intitula a segunda parte do livro *As veias abertas da América Latina*, com a frase “o desenvolvimento é uma viagem com mais naufragos do que navegantes”, diríamos que é função do Estado transformar os naufragos em navegantes.

Deve ser firmemente reiterado que as ouvidorias devem atuar na tríade *informar, formar, transformar*, pois somente assim reúnem as condições necessárias para diagnosticar a realidade e propor remédios constitucionais para distintos problemas sociais e ir além. Nas ouvidorias, a teoria que, afinal, dá forma às práticas deve estar pautada na ética, na filosofia, no conhecimento, reconhecimento e aplicação das boas práticas de gestão, nos princípios democráticos e no direito, mas também no enfrentamento às desigualdades e na resistência ao totalitarismo.

REFERÊNCIAS

BBC NEWS BRASIL. Por que Antígona ainda é a peça de teatro mais representada do mundo 2,5 mil anos após sua estreia, 27 de dez. de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-54841825>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca; BOITA, Manoel; BALBINOT, Carmelice. Educação jurídica para o bem viver: a superação de um arquétipo eurocêntrico para uma epistemologia do Sul. *Revista Interinstitucional Artes de Educar*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 566-580 (out/2018 – jan/2019). Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/riae/article/view/39592/28476>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CARDOSO, Antonio Semaro Rito. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2239/1/td_1480.pdf. Acesso em: 5 ago. 2023.

CYLINDER. The British Museum. Disponível em: https://www.britishmuseum.org/collection/object/W_1880-0617-1941. Acesso em: 5 ago. 2023.

EDELMAN. *Edelman Trust Barometer 2023*. Disponível em: https://www.edelman.com.br/sites/g/files/aatuss291/files/2023-04/2023%20Edelman%20Trust%20Barometer_Brazil%20Report_POR%20%281%290.pdf. Acesso em: 27 ago. 2023.

FIORILLO, Marília. Tolerância ou empatia? *Revista USP*, 16 jul. 2018. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/tolerancia-ou-empatia>. Acesso em: 20 jul. 2023.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Tradução de Galeno de Freitas. 39. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GALEANO, Eduardo. *El derecho de soñar*. Disponível em: https://elpais.com/diario/1996/12/26/opinion/851554801_850215.html. Acesso em: 10 jul. 2023.

HOOKS, Bell. *All about love*. New York: Harper Perennial, 2000.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LYRA, R. P. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In: *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. p. 119-152. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Ouvidorias.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

PARANÁ, DEFENSORIA PÚBLICA. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Pagina/Conselho-Nacional-de-Ouvidorias-de-Defensorias-Publicas>. Acesso em: 15 ago. 2023.

PIMENTEL, Guilherme. Defensoria, ouvidoria e manifestações. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-20/guilherme-pimentel-defensoria-ouvidoria-manifestacoes>. 20 jun. 2020. Acesso em: 15 ago. 2023.

PUIG, Mario Alonso. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CtHVfNxptZn/>. Acesso em: 5 jun. 2023.

RANCIÈRE, Jacques. “Há muito pouca democracia”. Entrevista com Jacques Rancière, concedida a Alejandra Varela. Instituto Humanitas Unisinos, março, 2020. <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/596961-ha-muito-pouca-democracia-entrevista-com-jacques-ranciere>. Acesso em: 15 ago. 2023.

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

UNITED NATIONS. Disponível em: <https://www.un.org/ungifts/replica-edict-cyrus>. Acesso em: 15 ago. 2023.

VISMONA, Edson. ESG: benefícios maiores do que o lucro. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-05/edson-vismona-esg-beneficios-maiores-lucro>. Acesso em: 15 ago. 2023.

APÊNDICE

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

RICHE, Cristina Ayoub. Ouvidoria, caminho para a civilidade e o diálogo. *Organicom*, [S. l.], v. 7, n. 12, p. 180-182, 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139055>>. Acesso em: 1 ago. 2023.

RICHE, Cristina Ayoub. Ouvidoria como instrumento de humanização no serviço público. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, ano 6, n. 5, p. 109-120 (2022). Disponível em: https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/revista_cientifica_ABO_2022-2.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

ROGERS, Carl. *Tornar-se pessoa*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROSENBERG, Marshall B. *Comunicação não violenta*. São Paulo: Ágora, 2006. p. 211. Disponível em: http://www2.ifam.edu.br/campus/cmc/noticias/setembro-amarelo-1/comunicacao-nao-violenta-marshall-b_-rosenberg.pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

SODRÉ, Muniz. In: SOUZA, Renata (org.). *Ubuntu: negras utopias*. 1. ed. Rio de Janeiro: Selo Luisa Mahin, 2019.

OUVIDORIA SUS DA CIDADE DE SÃO PAULO: TRABALHO ORGANIZADO EM REDE PARA ATENDER OS USUÁRIOS

Rosane Jacy Fretes Fava¹

Maria Lucia Bom Angelo²

Marco Antonio da Silva³

João Batista Nazareth Aguiar⁴

Resumo

Trabalhar em rede mostra-se vantajoso à medida que promove capilaridade, agilidade e padronização de processos, servindo de alternativa para sistemas complexos, como é o caso da ouvidoria da Secretaria Municipal da Saúde da cidade de São Paulo. Este artigo tem por objetivo apresentar a experiência e os processos de trabalho da Rede de Ouvidorias SUS do município e refletir sobre suas vantagens e desafios a serem enfrentados, a partir de revisão bibliográfica e uma abordagem descritiva da atual estrutura, visando contribuir para a implantação de futuras ouvidorias e convidar aquelas já existentes à reflexão quanto aos processos de trabalho. Em se tratando de órgão governamental, as legislações tornam-se o substrato para fundamentar a atuação da ouvidoria do SUS. Após breve apanhado histórico, chega-se à atual estrutura, sedimentada em 2021 por ato do Secretário Municipal da Saúde, mediante Portaria. A partir de então, a Divisão de Ouvidoria do SUS potencializou e assumiu de maneira imperiosa seu caráter gestor. Estruturou-se em núcleos como forma de trabalho integrado, descentralizou o atendimento ao público, qualificou e deu suporte aos técnicos da Rede, revisou e instituiu protocolos e fortaleceu a transparência. Legitimou-se enquanto ferramenta de gestão por meio da transformação de informação em conhecimento, com produtos como o Relatório de Gestão e o Boletim Ouvidoria em Dados. Aderiu ao processo de acreditação institucional e intensificou o acesso de todos os atores ao órgão gestor, apresentando caminhos da qualidade e a possibilidade de sua aplicação em municípios ou estados de qualquer porte.

Palavras-chave: Ouvidoria. Participação social. Sistema Único de Saúde (SUS). Gestão em Saúde.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p39-51

1 Graduada em Química pelas Faculdades Oswaldo Cruz. Ouvidora Diretora da Divisão de Ouvidoria do SUS da Secretaria Municipal da Saúde do Município de São Paulo. Especialista em Gestão de Marketing, em Gestão Estratégica em Ouvidoria da Saúde e em Gestão Estratégica em Ouvidorias Públicas e Privadas. Certificada como Coach Ontológico Organizacional. Ouvidora em Sistemas de Ouvidoria e Mediação de Conflitos Socioambientais. (rosaneffava@hotmail.com)

2 Graduada em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do Núcleo de Gestão do Conhecimento da Divisão de Ouvidoria do SUS da Secretaria Municipal da Saúde do Município de São Paulo. Especialista em Saúde Pública, Psicanálise, Administração Pública em Saúde, Gestão Estratégica em Ouvidoria da Saúde e em Gestão Estratégica em Ouvidorias Públicas e Privadas. Certificada como Ouvidora em Sistemas de Ouvidoria. (malu.bomangelo@gmail.com)

3 Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Paulista (Unip). Membro da equipe da Coordenadoria de Controle Interno da Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo. Especialista em Gestão Estratégica em Ouvidoria da Saúde e em Gestão Estratégica em Ouvidorias Públicas e Privadas. Certificado como Ouvidor em Sistemas de Ouvidoria. (marco484@uol.com.br)

4 Graduado em Língua e Literatura Inglesa pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Assessor Técnico do Núcleo de Apoio Estratégico da Divisão de Ouvidoria do SUS da Secretaria Municipal da Saúde do Município de São Paulo. Especialista em Gestão Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da USP. Certificado como Ouvidor em Sistemas de Ouvidoria. (jaguiar@prefeitura.sp.gov.br)

Abstract

Networking is advantageous as it promotes capillarity, agility, and standardization of processes, serving as an alternative for complex systems, such as the ombudsman of the Municipal Health Secretariat of the city of São Paulo. This article aims to present the experience and work processes of the SUS Ombudsman Network in the municipality and reflect on its advantages and challenges to be faced, based on a bibliographical review and descriptive approach of the current structure, aiming to contribute to the implementation of future ombudsman offices and invite those that already exist to reflect on their work processes. When it comes to a governmental body, legislation becomes the substrate to support the work of the SUS Ombudsman. After a brief historical overview, we arrive at the current structure, sedimented in 2021 by an Act of the Municipal Secretary of Health. From then on, the Ombudsman Division of SUS leveraged and imperiously took on its managerial character. Structured into nuclei as a form of integrated work, it decentralized the service to the public, qualified and gave support to the Network technicians, revised and created protocols, and strengthened transparency. It legitimized itself as a management tool through the transformation of information into knowledge, with products such as the Management Report and the Data Ombudsman Bulletin. It joined the process of institutional accreditation and intensified the access of all actors to the managing body, presenting quality paths and the possibility of their application in municipalities or states of any size.

Keywords: Ombudsman. Social participation. Sistema Único de Saúde (SUS). Health management.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho organizado em rede traz consigo inúmeras vantagens, tais como descentralização, democratização e compartilhamento sistematizado de informações, conferindo mais agilidade e confiabilidade aos que da rede se utilizam, seja no polo ativo (operacionalização) ou no passivo (beneficiário do serviço).

Trabalhar em rede envolve uma cultura e uma visão de transformação. Assim, não falamos de redes como entidades ou organismos, mas enquanto formas de interação e intervenção. A construção do trabalho em rede só faz sentido se o fizermos em função do contexto histórico e dos desafios da sociedade. (HOLLIDAY, 2016)

Um sistema de saúde complexo como o brasileiro requer diversas estratégias que promovam a descentralização, gerem capilaridade e, conseqüentemente proporcionem um atendimento de qualidade e com segurança a toda a população. A instituição das ouvidorias em saúde é uma dessas estratégias que o Sistema Único de Saúde (SUS) preconiza.

Alguns marcos históricos são relevantes. A primeira ouvidoria pública brasileira foi criada em 1986 em Curitiba e, desde então, em especial após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as ouvidorias evoluíram rapidamente, sob o impulso das reivindicações populares por participação nas deliberações do Estado (SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE SERGIPE, 2020).

No que diz respeito particularmente à Ouvidoria em Saúde, as Leis Federais nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990 trouxeram a participação do cidadão nos Serviços Públicos de Saúde do SUS, representada coletivamente pelo Conselho de Saúde e individualmente pela Ouvidoria dos Serviços de Saúde.

Em 2003, com o Decreto Federal nº 4.726/2003, foi criada a Secretaria de Gestão Participativa integrando o Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. Entre suas competências estão estimular e apoiar a criação de estruturas descentralizadas de Ouvidoria da Saúde.

Outro marco importante para as Ouvidorias SUS acontece após 20 anos em âmbito federal. Em 2023, a Ouvidoria-Geral do SUS do Ministério da Saúde (MS), considerando as competências dispostas no Decreto Federal nº 11.358/2023, resolveu submeter à consulta pública, disponibilizada entre 30 de junho e 21 de julho de 2023, a minuta de resolução que institui a Rede de Ouvidorias do SUS.

No contexto do município de São Paulo, a primeira ouvidoria em saúde foi instituída em 2001 no Hospital Municipal e Maternidade-Escola Dr. Mário de Moraes Altenfelder Silva, na Vila Nova Cachoeirinha. Eunice Pedroso Rodrigues foi designada para estruturar essa ouvidoria e imprimiu ao serviço “[...], como principal foco, a humanização das relações, procurando articular o cuidado técnico-científico com o cuidado humano numa relação de respeito mútuo [...]” (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2009). Quatro anos mais tarde, foi convidada a assumir a primeira ouvidoria do SUS na cidade, quando foi implantada a ouvidoria no gabinete da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), levando para a instância central a mesma inspiração que baseou sua experiência inicial, passando a receber demandas do Ministério da Saúde.

Apesar de sua implementação ter efetivamente ocorrido em 2005, somente em 2008, por meio da Portaria Municipal nº 867/2008-SMS.G, é instalada a Ouvidoria Municipal de Saúde, vinculada

ao gabinete do Secretário Municipal da Saúde, com atribuições de coordenar, no âmbito do SUS, a política municipal de atendimento e humanização na saúde, por meio da articulação com as ouvidorias adjuntas instaladas nas unidades de saúde do município.

Em 2015, a Portaria Municipal nº 982/2015-SMS.G normatiza a Rede de Ouvidorias do Município de São Paulo, composta de ouvidorias das divisões e subdivisões Regionais de Saúde, Serviços de Saúde, da administração direta e indireta, Coordenação de Vigilância em Saúde (Covisa), Sistema de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) e Autarquia Hospitalar Municipal (AHM).

Em 2013, foi criada a Controladoria-Geral do Município (CGM) de São Paulo, por meio da Lei Municipal nº 15.764/2013, com a finalidade de promover o controle interno dos órgãos municipais e das entidades da administração indireta. Passa a figurar como órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Corregedorias e do Sistema de Ouvidorias.

Em 2017, a SMS, por meio do Decreto Municipal nº 57.857/2017, institui a Coordenadoria de Controle Interno (Cocin). A Divisão de Ouvidoria do SUS (Douv SUS) é uma de suas divisões, com a responsabilidade de coordenar e implementar a política municipal de ouvidoria em saúde e estimular e apoiar a criação de estruturas descentralizadas de ouvidoria em saúde em âmbito municipal.

Três anos mais tarde, é publicado o Decreto Municipal nº 59.685/2020, que reorganiza a SMS com a criação de novas estruturas denominadas Secretarias-Executivas, com o fito de reunir áreas afins, melhorar a comunicação e agilizar os fluxos de trabalho entre os departamentos. A Cocin passa a se subordinar à Secretaria-Executiva de Regulação, Monitoramento, Avaliação e Controle (Sermap), sendo mantida a subordinação da Douv SUS à Cocin.

Atualmente, a Rede de Ouvidorias SUS da Cidade de São Paulo é formada pela Douv SUS, de caráter gestor, e por 60 unidades descentralizadas, distribuídas em 6 Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS), 27 Supervisões Técnicas de Saúde (STS), 25 ouvidorias da rede hospitalar, ouvidoria do Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM) e ouvidoria do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu).

Além disso, conta com aproximadamente 1.400 pontos de resposta, que são os órgãos ou departamentos associados à manifestação que são os interlocutores da Rede para tratar das demandas.

Sob a égide da legislação em vigor, este artigo objetiva apresentar a experiência da Rede de Ouvidorias SUS da Cidade de São Paulo e o papel por ela desempenhado na concretização do direito fundamental à saúde, por meio do relato do processo de implantação, estruturação e aperfeiçoamento do modelo de trabalho em rede.

Vislumbra-se, portanto, contribuir para a implantação de futuras ouvidorias e convidar aquelas já existentes à reflexão quanto ao processo de transformação da forma de trabalho, pois, apesar da grandeza do porte de uma cidade como a de São Paulo, o modelo aqui proposto pode ser replicado em qualquer organização que entenda ser conveniente dispor desse serviço em localidades distintas, com o mesmo padrão de qualidade e uniformidade dos processos.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Rede de Ouvidorias SUS da Cidade de São Paulo: Bases Legais

Por se tratar de estrutura pública que integra a Secretaria Municipal da Saúde (SMS), as legislações tornam-se o substrato para acompanhar o percurso da Ouvidoria SUS na cidade.

A SMS é o órgão da Prefeitura Municipal de São Paulo responsável por propor e implementar políticas públicas de gestão e promoção da saúde, de acordo com as diretrizes do SUS, com foco na promoção de saúde, prevenção, proteção e reabilitação, garantindo o acesso dos usuários aos serviços de saúde.

É preciso contextualizar o momento de mudança institucional pelo qual a SMS passou em 2020, com a publicação do Decreto Municipal nº 59.685/2020, que, além de reorganizar e descentralizar o organograma, implementou mudanças diretas na estrutura e no funcionamento central da Divisão de Ouvidoria do SUS (Douv SUS).

Com a extinção da Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), transferindo-a para o âmbito da SMS, esse decreto determinou que a ouvidoria da AHM e sua equipe técnica passassem a integrar o quadro de pessoal da Douv SUS. Além disso, a integração da equipe técnica da ouvidoria da Coordenadoria de Vigilância em Saúde (Covisa) à estrutura da Douv SUS deu a esta outros contornos e possibilidades de ação.

A Portaria Municipal nº 166/2021-SMS.G nasce oito meses depois. É o arcabouço legal que atualmente rege e estabelece a estrutura da Rede (a Rede de Ouvidorias SUS, para fins deste artigo será denominada como Rede, evitando-se repetições longas) e seus macroprocessos de trabalho. Define de forma inequívoca a Douv SUS como a instância gestora responsável por coordená-la tecnicamente. Regulamenta o que já ocorria na prática desde 2019 e encerra as atividades de atendimento presencial na unidade central.

A partir dos documentos legais publicados, pode-se ter um olhar para a curva histórica a respeito do caminho de qualidade que a ouvidoria percorre. De uma perspectiva inicial de trabalho com aspiração de ordenação e organização de processos em 2008, passa posteriormente para um trabalho com maior foco na articulação em 2015, seguido pela inserção de documentos de qualidade, padronização do trabalho e melhoria dos documentos legais em 2016, para posteriormente estabelecer normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários em 2018. O momento atual baseado na portaria de 2021 tem ênfase na concretização do formato de Rede, cujo principal ganho é trabalhar a gestão desta estrutura.

A Rede está inserida em uma administração pública sediada na maior cidade do Brasil e da América do Sul. Uma síntese sobre a cidade consta na introdução de documento histórico da SMS, que, cotejando-se com os dados populacionais do Censo Demográfico de 2022 (GovBR, 2022), mostra-se atual ao abordar os desafios da administração, que reverberam num serviço que acolhe as manifestações de municípios que se utilizam dos serviços públicos de saúde:

A cidade de São Paulo é um mosaico gigantesco que se destrói e se reconstrói cotidianamente. Um espaço fluido por onde transitam os maiores fluxos de pessoas, veículos, capitais e culturas de todo tipo. Uma cidade também mega nos seus contrastes, contradições e conflitos, que pulsa violenta, desafiando a quem quer que queira dimensioná-la, monitorá-la ou planejá-la. É ilusório delimitá-la nos cerca de 11,5 milhões de habitantes, pois é difícil definir quantas pessoas vivem em função direta dessa megalópole (...). Nesse sentido, São Paulo tem dimensões, demandas e problemas de país e parece ser uma cidade imensurável. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2016, p. 37)

A Douv é orientada pelos princípios do SUS de universalidade, integralidade e equidade. Num recente documento publicado pela área da Atenção Básica da SMS apontam-se as seguintes diretrizes que podem ser tomadas emprestadas para fundamentar as bases da Rede, respeitando, sobretudo, a singularidade de cada território e população: regionalização e hierarquização; territorialização e adscrição; cuidado centrado na pessoa; resolutividade; longitudinalidade do cuidado; coordenação do cuidado e ordenação da rede; e participação da comunidade (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2022, p. 15).

2.2 Divisão de Ouvidoria do SUS: Estruturação em Núcleos como Forma de Trabalho Integrado

O expressivo contingente populacional da cidade de São Paulo tem efeito direto sobre o serviço de ouvidoria em saúde. Este está apto a receber manifestações a respeito dos 1.490 estabelecimentos e serviços próprios de SMS, além de unidades conveniadas (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2023). Em 2022, as manifestações recebidas pela Rede totalizaram 91.835 registros, com média de 7.653 por mês. As manifestações são registradas e tratadas por meio de um sistema único informatizado, o Sistema Ouvidor SUS, de propriedade do MS, que possibilita registrar todas as etapas do processo: inserção, tipificação, encaminhamento para a área responsável, acompanhamento e envio da resposta ao cidadão.

O Relatório de Gestão da Rede de Ouvidorias de 2022 (Prefeitura do Município de São Paulo, 2023) mostra que 76,62% das demandas referem-se a serviços da Atenção Básica, 8,09% a demandas da rede hospitalar, 7,82% ao HSPM, 0,41% ao Samu e 7,05% a demais demandas.

Uma inovação da Portaria Municipal nº 166/2021-SMS.G foi a definição da estrutura básica da Douv SUS, organizando-a em quatro núcleos de trabalho: Núcleo de Apoio Estratégico, Núcleo Técnico, Núcleo de Qualidade e Relacionamento com a Rede e Núcleo de Gestão do Conhecimento. E incorpora ao seu escopo de atuação a Transparência Passiva – Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

O comando da Douv SUS é exercido pelo Núcleo de Apoio Estratégico (NAE), cujas principais atribuições são o planejamento dos processos de trabalho e a gestão das rotinas administrativas internas. É responsável pela articulação com outros setores e unidades do poder público e por dar coerência e coesão interna entre os Núcleos.

O Núcleo Técnico (NUT) é o mais robusto dentro da estrutura. Realiza análise, tratamento e encaminhamento das demandas de competência da sub-rede da SMS; elaboração e revisão de documentos, orientações técnicas, instruções de trabalho, procedimentos operacionais padrão; e capacitação dos operadores da Central Telefônica SP156 – canal de maior recebimento de manifestações.

O Núcleo de Qualidade e Relacionamento com a Rede (NUQ) tem como um de seus principais objetivos implantar processos de avaliação da qualidade, garantindo informações qualificadas para o trabalho de toda a equipe. Sua principal frente de trabalho é o Programa de Avaliação da Qualidade (PAQ), que avalia e aprimora a qualidade na inserção das demandas registradas e nas respostas, além de monitorar prazos. Foi uma iniciativa desenvolvida inicialmente como projeto-piloto na rede hospitalar e posteriormente refinada e aplicada nas ouvidorias das CRSs e STSs. Em parceria com o Núcleo de Gestão do Conhecimento, houve automatização dos processos do PAQ, ajustan-

do-o para lidar com a ampliação dos dados e uso estendido para a Rede. O NUQ faz o suporte e a articulação com as ouvidorias da Rede, com visitas técnicas e plantão de dúvidas on-line, e contribui para reforçar a Douv SUS enquanto referência técnica da Rede e gerar mais proximidade.

O Núcleo de Gestão do Conhecimento (NUG) tem a incumbência de extrair, qualificar e disponibilizar informações dos bancos de dados. Transforma-as em conhecimento demonstrado por estatísticas e indicadores de monitoramento consolidados em seus principais produtos: o Relatório Gerencial Anual, os Boletins Ouvidoria em Dados e o Painel de Monitoramento em estilo *dashboard*.

Um diferencial da Douv SUS é o posicionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), situado dentro de sua estrutura básica. Essa organização mostra-se coerente e capaz de gerar trocas e ganhos importantes entre ambos os serviços, que compartilham, entre si, a perspectiva da participação social. As principais atribuições dos pontos focais do SIC são: receber e analisar os pedidos de informação dos cidadãos e encaminhá-los para a resposta das áreas técnicas da SMS; e monitorar os prazos, receber as respostas e devolvê-las aos requerentes. A equipe do SIC faz a gestão dos dados, em conjunto com o NUG, com a construção de um banco de dados próprio e a produção de relatórios. Utiliza a tipificação da árvore do Sistema OuvidorSUS, do MS, uma inovação na área. Essa comunhão entre as demandas de ouvidoria e os pedidos de informação do e-SIC mostra-se como uma potencialidade que pode gerar subsídios refinados para ação da gestão da SMS.

Para fomentar a integração entre os Núcleos e o planejamento coletivo das ações, foi composto o Grupo Gestor da Divisão de Ouvidoria, que reúne a ouvidora e os coordenadores de cada núcleo, tendo como principais objetivos: i) discutir, avaliar e planejar as diretrizes e as propostas de trabalho; e ii) manifestar os anseios, os questionamentos das equipes e resolvê-los em conjunto.

2.3 Acreditação Institucional de Ouvidorias do SUS no Brasil e o Avanço no Caminho da Qualidade

No ano de 2021, um marco importante para fortalecer e dar mais visibilidade e legitimação à Douv SUS foi a adesão ao processo de Acreditação Institucional de Ouvidorias do SUS no Brasil, parceria com a Fundação Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Ministério da Saúde. A Portaria Municipal nº 138/2021-SMS.G institui o Grupo de Trabalho de Gestão de Qualidade e Acreditação Institucional de Ouvidorias do SUS, no âmbito da SMS.

Uma das etapas do processo foi a autoavaliação baseada em 67 padrões de qualidade, que envolveram infraestrutura, gestão, processos de trabalho e resultados. Dessa etapa ocorrida em agosto de 2021 decorreram 17 planos de ação para melhoria, detalhados no Relatório de Autoavaliação. O processo intensificou a construção e disseminação de manuais, procedimentos operacionais padrão e instruções de trabalho, bem como seu monitoramento, com o objetivo de que a Rede trabalhe de forma mais integrada.

Em setembro de 2022 ocorreu a avaliação externa, que envolveu, além da equipe gestora da Douv SUS, o Conselho Municipal de Saúde, a Gestão Participativa e a alta gestão da Secretaria Municipal de Saúde, com a presença do secretário. O Relatório de Avaliação Externa trouxe um retrato minucioso e analítico e caminhos para aprimorar o trabalho. A robustez da proposta levou a Secretaria a incluir em seu Plano de Metas, ciclo 2022-2025, a acreditação de todas as unidades da

Rede. Para atender a essa meta, a Douv SUS utiliza-se da metodologia do design estratégico e identifica oportunidades de ação em busca de soluções mais eficazes (CAVALCANTI; FILATRO, 2016).

Em conjunto com o Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC) da SMS, foi criada uma solução tecnológica inédita que vai permitir maior agilidade e padronização no processo, o Sistema de Avaliação da Rede de Ouvidorias (Saro). A fase de prototipagem ocorrerá em duas ouvidorias hospitalares escolhidas para testar a ferramenta, e, posteriormente, haverá a multiplicação na Rede.

Outro fator essencial é a maciça divulgação dos canais oficiais de acesso à ouvidoria e a elaboração do plano de comunicação visual padronizado a ser utilizado em todas as unidades de saúde e nas mídias eletrônicas. Mais uma vez, essa iniciativa lançou mão de legislações (Portaria Municipal nº 333/2022-SMS.G) para legitimá-la frente às organizações sociais que gerenciam boa parte das unidades de saúde da cidade. Essa mesma norma técnica apresenta um indicador de qualidade de ouvidoria baseado no prazo de resposta.

2.4 Plano de Capacitação das Equipes de Ouvidoria

O processo de Acreditação da Douv SUS evidenciou que uma das formas de fortalecer a Rede passa pela capacitação sistemática dos ouvidores e suas equipes. Em parceria com a Escola Municipal da Saúde (EMS) da SMS, por meio do Contrato Organizativo da Ação Pública de Ensino-Saúde (Coapes), que busca fortalecer a integração entre ensino, serviços e comunidade no SUS, a Douv SUS articula a oferta de cursos, certificações e especializações.

Em 2022, essa ação conjunta resultou no Curso de Certificação em Ouvidoria, ministrado pela Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), oferecido a toda a Rede e que certificou 73 ouvidores. Outra formação foi o MBA Gestão Estratégica em Ouvidoria na Área da Saúde, ofertado à equipe da Douv SUS e a todas as ouvidorias da Rede, que titulóu 42 ouvidores em 2022 pelo Centro Universitário São Camilo, com nova turma iniciada com outros 9 profissionais da Rede em 2023. Em 2023, o MBA Gestão Estratégica em Ouvidoria Pública e Privada ampliou a formação para 22 profissionais.

Outra parceria em construção com o Centro de Formação de Controle Interno (CFCI) da Controladoria Geral do Município (CGM) busca cursos e capacitações que proporcionem processos qualificatórios crescentes para as equipes de ouvidoria, com novos temas: mediação de conflitos, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), transparência passiva, ética no serviço público e experiência do paciente.

O Núcleo Técnico (NUT) cumpre seu papel na formação, atualização e refinamento das normativas que pautam as atuações das equipes que tratam das manifestações dos cidadãos. A equipe do Serviço de Informação ao Cidadão contribui ao buscar formas de instrumentalizar seus pontos de resposta para melhor responder aos pedidos de informação e, em conjunto com o CFCI, realizou em 2022 o curso Pedidos de Informação Pública – Ferramenta de Cidadania, com 26 participantes.

2.5 Quem Não Mede Não Gerencia

A reestruturação da SMS impulsionou mudanças na forma de construir os relatórios gerenciais da ouvidoria. Antes, a Douv SUS elaborava relatórios apenas com dados das CRSs, enquanto as ouvidorias da Rede Hospitalar e da Covisa faziam seus próprios relatórios. Desde 2020, o Relatório

Anual é produzido de forma unificada e reúne os dados de toda a Rede, e incorporou também os dados do Serviço de Informação ao Cidadão. Essa mudança representou um ganho no trabalho da Douv SUS ao superar a fragmentação dos relatórios e padronizar a forma de apresentação das informações de todas as ouvidorias em um documento único, sem perder a especificidade de cada uma delas. Em 2022, a forma de apresentação do Relatório passou por reformulação, tornando-o mais interativo e conciso, e ampliou a oferta de informações que podem ser exploradas de maneira mais tecnológica, conforme o interesse de análise (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, c. 2017).

O Relatório Gerencial é um dos principais produtos do trabalho da Douv SUS e contempla o parecer dos gestores de cada área relacionada. É uma representação sobre a realidade dos serviços de saúde municipais a partir da compreensão das demandas dos usuários.

Em novembro de 2021, a Douv SUS lançou um novo produto gerencial, o Boletim Ouvidoria em Dados, que mensalmente disponibiliza as informações principais da Rede e do SIC. Apresenta os dados de forma mais ágil e concisa, centrado em uma perspectiva mais visual e interativa. Busca uma comunicação direta com o público, de fácil acesso para quem lê e supre a necessidade gerencial por uma informação fotográfica da realidade, como alternativa ao Relatório Gerencial Anual, tanto no que diz respeito ao seu hiato anual quanto na sua extensão e aridez. Aumenta a visibilidade sobre o trabalho da Douv SUS e, conseqüentemente, aperfeiçoa o entendimento geral sobre seu trabalho. As ações internas e externas da Douv SUS, como participação em eventos e outras informações relevantes, são divulgadas e destacam fortemente o papel da ouvidoria como ferramenta de gestão.

Tal como o Relatório Anual de Atividades, o Boletim está publicizado no endereço eletrônico na página da SMS e é enviado para uma relação de *stakeholders* das áreas técnicas da SMS. A partir da edição de maio de 2023, uma seção intitulada Fala, Ouvidor! destaca uma das ouvidorias da Rede, entrevista o ouvidor e traz peculiaridades do trabalho, o que confere personalidade àquele território.

Uma ação concreta, feita ao se observar o montante de elogios registrados, evidencia que nem só de reclamações e solicitações vive uma ouvidoria. Em torno de 10% das demandas referem-se a elogios para profissionais específicos ou equipes de saúde. Para valorizar os trabalhadores do SUS, foi criado o Selo Gente que faz o SUS, que, em 2023, transformou-se num programa conjunto com a Coordenadoria de Gestão de Pessoas (Cogep) de SMS, no qual são distribuídos certificados que atestam o bom trabalho dos profissionais.

A ampla divulgação dos canais oficiais da ouvidoria é realizada com frequência em vários tipos de mídia. Em 2022, foram 17 inserções nos instrumentos próprios da SMS, como nos Boletins Conecta e Comunicado Saúde.

Para o alinhamento contínuo da Rede de Ouvidorias em suas diretrizes, a Douv SUS mantém um calendário regular de atividades com as unidades da Rede e com os interlocutores de ouvidoria das Organizações Sociais, de modo presencial e on-line. Até 2018, as reuniões ocorriam apenas com os seis ouvidores das CRSs, que repassavam as diretrizes para as demais instâncias. Para aproximar e unificar a Rede, todos os ouvidores das STSs, da rede hospitalar e interlocutores de ouvidoria das Organizações Sociais de Saúde passaram a ter contato direto com o órgão gestor.

Grupos de trabalho, plantões de dúvidas, eventos temáticos, reuniões de fechamento anual, oficinas e reuniões para apresentação dos relatórios estão entre as estratégias para concretizar e fortalecer o trabalho em rede.

Outro destaque é que desde 2023 a aproximação com a gestão participativa e o Conselho Municipal da Saúde tem se intensificado, com participação nas plenárias e na comissão executiva para apresentação e discussão dos Relatórios Gerenciais e planejamento de ações conjuntas, como capacitação dos conselheiros sobre o papel e funcionamento da Rede.

Essas são as ações principais no caminho da qualidade para conferir melhorias aos processos de trabalho da Rede de Ouvidorias SUS da Cidade de São Paulo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Rede de Ouvidorias SUS da Cidade de São Paulo compõe-se de várias unidades descentralizadas instaladas nos territórios e proporciona a participação dos usuários do SUS, por meio de um olhar crítico, possibilitando a melhoria dos serviços ofertados, referendando sua missão, *in verbis*: “Atuar como um canal de comunicação entre o cidadão e a instituição, por meio da participação social, contribuindo para a melhoria contínua dos serviços de saúde prestados pelo SUS na cidade de São Paulo”.

O modelo descentralizado pode ser aplicado em municípios ou estados de qualquer porte, bem como organizações privadas com mais de uma ouvidoria, de qualquer segmento, uma vez que o objetivo é manter relações e intercâmbios entre unidades que partilham dos mesmos interesses.

Documentos padronizados pela unidade gestora, tais como informações técnicas, procedimentos operacionais padrão (POPs) e cartas de serviços garantem a uniformidade nos fluxos e processos de trabalho. Tornam-se relevantes ao serem replicados, desdobrados e atualizados para todos os entes da Rede. Utilizados para alinhamento, são essenciais para legitimação dos processos de trabalho e para a governança institucional.

Por pertencer à administração pública, o arcabouço para o funcionamento da Rede pauta-se em instrumentos legais. Cabe à instância gestora manter legislações atualizadas e coerentes com demais normativas vigentes de outras esferas.

Quanto à produção de conhecimento, merecem destaque instrumentos gerenciais desenvolvidos: o Relatório Gerencial da Rede de Ouvidorias, o Boletim Ouvidoria em Dados, o Programa de Avaliação da Qualidade e o Painel de Monitoramento. A divulgação sistemática e periódica das informações contribui para identificar oportunidades de melhorias nos serviços públicos de saúde ofertados aos usuários. A parceria profícua com a área da Comunicação proporciona alcance nas mídias digitais.

Reuniões com a Rede e com áreas técnicas, participação em congressos e outros fóruns científicos, participação em prêmios regionais e nacionais e publicização dos dados na página eletrônica da SMS trazem visibilidade à organização.

Metodologias com foco na qualidade mostram-se fundamentais para a consistência nos resultados. O processo de Acreditação e o Programa de Avaliação da Qualidade baseiam-se em padrões de qualidade e dão o tom de credibilidade e uniformidade nos processos, e podem ser

ajustados para outras realidades. O desenvolvimento de soluções tecnológicas, como o Sistema de Avaliação da Rede de Ouvidorias, pode impulsionar esse processo.

Esses aspectos vão ao encontro da visão da Rede de Ouvidorias SUS da Cidade de São Paulo, *in verbis*: “Ser referência de qualidade em ouvidoria pública de saúde e transparência passiva, fortalecer o acolhimento nas ouvidorias locais, orientar o cidadão na busca de seus direitos e deveres e legitimar a ouvidoria como ferramenta de gestão”.

Encontros, capacitações e momentos avaliativos entre os entes da Rede possibilitam trocas de experiências sobre situações cotidianas, tanto as exitosas quanto as desafiadoras, e alinham questões técnicas que permeiam o dia a dia das equipes. São práticas necessárias para que os valores definidos como primordiais despontem como verdadeiros compromissos. São eles, *in verbis*: “Ética, confidencialidade, transparência, integração, trabalho em rede, padronização de processos, respeito ao cidadão, às diretrizes do SUS e aos princípios da administração pública”.

As boas práticas na condução da gestão da Rede de Ouvidorias do SUS têm gerado resultados positivos e podem inspirar outras organizações na busca do caminho da qualidade.

Para finalizar, algumas aspirações são destacadas. Uma é a criação de uma carreira de ouvidor dentro da municipalidade, um grande desafio a ser alcançado que imputaria maior valorização, legitimidade e empoderamento ao ouvidor. A outra é a estruturação de um Sistema Municipal de Ouvidoria, que congregue as ouvidorias municipais das demais áreas, fortaleça a atuação das ouvidorias setoriais municipais e proporcione a valiosa troca de experiências entre órgãos que buscam a participação da sociedade.

Para a concretização desses desafios é relevante a participação de outros entes institucionais que trabalham com as ouvidorias, entre eles a Controladoria Geral do Município, por meio da Ouvidoria Geral do Município, e órgãos do Poder Legislativo. Nesse sentido, sinaliza-se o Projeto de Lei nº 401/2022, que tramita na Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 4.726, de 9 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4726.htm. Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.358, de 1 de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11358.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.068/2019. Estabelece normas para a instituição e a organização das ouvidorias públicas, regulamentando o § 3.º do artigo 37 da Constituição Federal e o disposto na Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2316575>. Acesso em: 23 ago. 2023.

CAVALCANTI, C. C.; FILATRO, A. C. *Design thinking na educação presencial, a distância e corporativa*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GOVBR. Censo 2022 Panorama. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama>. Acesso em: 16 ago. 2023.

HOLLIDAY, O. J. O que é trabalhar em rede? *Rede de Educação para a Cidadania Global*, 28 mar. 2016. Disponível em: <http://www.rede-ecg.pt/a/index.php/o-que-e-trabalhar-em-rede>. Acesso em: 15 ago. 2023.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Boletim CEInfo – Saúde em Dados. *Cidade de São Paulo – Saúde*, 7 jul. 2023. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/epidemiologia_e_informacao/index.php?p=258529. Acesso em: 15 ago. 2023.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Diretrizes da Atenção Básica. *Cidade de São Paulo – Saúde*, 22 nov. 2022. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/atencao_basica/index.php?p=345314. Acesso em: 15 ago. 2023.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Humanização – Hospital Maternidade-Escola de Vila Nova Cachoeirinha. *Cidade de São Paulo – Saúde*, 2009. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/hospital_maternidade_vila_nova_cachoeirinha/index.php?p=7607#ouvid. Acesso em: 14 ago. 2023.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Ouvidoria Central da Saúde. *Cidade de São Paulo – Saúde*, c. 2017. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/ouvidoria/index.php?p=5422>. Acesso em: 16 ago. 2023.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Ouvidoria Central da Saúde. Relatórios Gerenciais da Rede de Ouvidorias SUS: Relatório Gerencial Anual da Rede de Ouvidoria SUS SMS PMSP 2022. *Cidade de São Paulo – Saúde*, 30 jun. 2023. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/ouvidoria/index.php?p=267334>. Acesso em: 15 ago. 2023.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Publicações CEInfo. Epidemiologia e Informação na Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo no período de 1989 a 2001: elementos para a escrita de uma história. *Cidade de São Paulo – Saúde*, São Paulo, p. 243, 12 set. 2016. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/epidemiologia_e_informacao/index.php?p=19289. Acesso em: 16 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Decreto nº 57.857, de 5 de setembro de 2017. *Legislação Municipal*, 2017. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57857-de-05-de-setembro-de-2017>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Decreto nº 59.685, de 13 de agosto de 2020. *Legislação Municipal*, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59685-de-13-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. *Legislação Municipal*, 2013. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/busca?nr_lei=15.764&tipo%5B%5D=LÉI. Acesso em: 15 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 867/2008-SMS.G. Instala a ouvidoria Municipal de Saúde, vinculada ao Gabinete do Secretário Municipal da Saúde. *Legislação Municipal*, 2008. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/busca?nr_lei=867&ano-inicial=2008&ano-final=2008&tipo%5B%5D=PORTARIA. Acesso em: 15 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 982/2015-SMS.G, de 9 de junho de 2015. Normatiza a Rede de Ouvidoria do Município de São Paulo. *Legislação Municipal*, 2015. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-982-de-10-de-junho-de-2015>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 138/2021-SMS.G, de 22 de março de 2021. Dispõe sobre a composição do Grupo de Trabalho de Gestão de Qualidade e Acreditação Institucional de Ouvidorias do SUS, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde. *Legislação Municipal*, 2021. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-138-de-22-de-marco-de-2021/consolidado>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 166/2021-SMS.G, de 14 de abril de 2021. Estabelece a estrutura da Rede de Ouvidoria dos SUS da Cidade de São Paulo e seus macroprocessos de trabalho, os procedimentos de acesso à informação no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde e dá outras providências. *Legislação Municipal*, 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-166-de-14-de-abril-de-2021>. Acesso em: 16 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 333/2022-SMS.G, de 31 de maio de 2022. Atualiza os indicadores de qualidade e produção e institui indicadores de monitoramento para os contratos de gestão celebrados pela Secretaria Municipal da Saúde com organizações sociais, bem como dispõe sobre o acompanhamento assistencial desses contratos. *Legislação Municipal*, 2022. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-333-de-31-de-maio-de-2022/detalhe>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE SERGIPE. Histórico da Ouvidoria. *Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe*, 2020. Disponível em: <https://saude.se.gov.br/historico-da-ouvidoria/>. Acesso em: 15 ago. 2023.

APÊNDICE

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1.127, de 4 de agosto de 2015. Institui as diretrizes para a celebração dos Contratos Organizativos de Ação Pública Ensino-Saúde (Coapes), para o fortalecimento da integração entre ensino, serviços e comunidade no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: <https://www2.ufjf.br/icvqv//files/2017/06/2.-Portaria-Interministerial-N%c2%ba-1.127-DE-04-de-Agosto-de-2015.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conheça a Ouvidoria – Apresentação. *Governo Federal Brasileiro*, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/canais-de-atendimento/ouvsus/conheca-a-ouvidoria/apresentacao>. Acesso em: 14 ago. 2023.

MOREIRA, M. R.; MOTA, J. I. J.; RIBEIRO, J. M. (org.). *Acreditação institucional de ouvidorias do SUS no Brasil: documentos de base*. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2018.

RIECHELMANN, J. C. *Ouvidoria como recurso de gestão e gerência de organizações e sistemas de saúde: proposta de desenvolvimento de nova tecnologia de apoio à decisão baseada em stakeholders*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2009.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 1.943/2014-SMS.G, de 16 de setembro de 2014. Institui a Coordenação Especial de Comunicação (Cescom), no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, em substituição à Assessoria de Imprensa do Gabinete, respondendo ainda pela coordenação da Rede de Ouvidorias da Secretaria da Saúde. *Legislação Municipal*, 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-1943-de-17-de-setembro-de-2014>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 1.875/2016-SMS.G, de 17 de outubro de 2016. Atribui funções da Rede de Ouvidorias SUS do Município de São Paulo. *Legislação Municipal*, 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-1875-de-17-de-outubro-de-2016>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 522/2018-SMS.G, de 21 de junho de 2018. Estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo. *Legislação Municipal*, 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-522-de-21-de-junho-de-2018/consolidado>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 62/2019-SMS.G, de 24 de janeiro de 2019. Altera a denominação do Centro de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa em Saúde (Cedeps), institui as Escolas Municipais de Saúde Regionais, bem como os procedimentos para adesão e normas para estágios obrigatórios e residências para a celebração dos Contratos Organizativos de Ação Pública Ensino-Saúde (Coapes) no município de São Paulo junto às unidades da Rede de Assistência da Secretaria Municipal da Saúde (SMS). *Legislação Municipal*, 2019. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-62-de-24-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 16 ago. 2023.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 99/2021-SMS.G, de 9 de março de 2021. Autoriza a utilização dos equipamentos públicos de saúde municipais como campos de prática pelas instituições públicas de saúde municipais e de outros entes federativos que possuam programas de residência médica e multiprofissional, assegurada a reciprocidade às instituições de saúde municipais. *Legislação Municipal*, 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-99-de-9-de-marco-de-2021>. Acesso em: 16 ago. 2023.

A IMPORTÂNCIA DOS CANAIS DE RELACIONAMENTO PARA O TEMA ESG NAS ORGANIZAÇÕES

Gustavo Ribeiro de Aguiar¹

Paola Bonow Balthazar da Silveira²

Resumo

O presente artigo tem como escopo apresentar os canais de relacionamento, incluindo as ouvidorias, como um importante instrumento na estratégia ESG das organizações. Por meio de uma revisão bibliográfica nacional e internacional e pesquisa em relatórios anuais e de sustentabilidade de seis empresas do setor de energia, os autores reforçam o papel estratégico da ouvidoria na comunicação com as partes interessadas e os temas materiais identificados nos relatórios analisados. Como resultado, observa-se a preocupação das empresas em construir um propósito que ressalte sua razão de ser em um cenário de longo prazo, a importância dada aos aspectos ESG e a atuação dos canais de relacionamento, como a ouvidoria, para o alcance de metas. A comunicação dos resultados para as partes interessadas é fundamental, e o papel da ouvidoria se mostra essencial ao fazer essa conexão entre a organização e os *stakeholders*. Transformar os canais de relacionamento em canais de engajamento é uma tarefa sintonizada com os valores ESG. Assim, é essencial compreender que o papel desses canais vai além de escutar o público, envolvendo a participação ativa desse público nos assuntos e impactos promovidos pelas organizações. A pesquisa realizada não tem a ambição de esgotar o tema. Sugerem-se novas pesquisas no setor de energia e em outros setores estratégicos da economia para avaliar o impacto dos canais de relacionamento como ativos tangíveis e intangíveis para a sustentabilidade das organizações.

Palavras-chave: Canais de relacionamento. Ouvidoria. ESG. Setor elétrico.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p53-62

1 Ouvidor da Eletrobras Chesf – Recife, PE, Brasil. Mestre em Economia pelo Pimes/Universidade Federal de Pernambuco. Bacharel em Administração pela Concordia University, Portland, OR, Estados Unidos. (gaguiar34@hotmail.com)

2 Ouvidora da Eletrobras Furnas – Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Mestra em Gestão e Estratégia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e em Psicologia pela Universidade Estácio de Sá. (paolabonow@gmail.com)

Abstract

The purpose of this article is to present the communication channels, including the ombudsman, as an important tool in the organizations' ESG strategy. Through a national and international bibliographic review and research on sustainability reports from six companies in the energy sector, the authors reinforce the strategic role of the ombudsman in communicating with interested parties and the material topics identified in the analyzed reports. As results obtained, it is possible to observe the concern of companies to build a purpose that emphasizes their reason for being in a long-term scenario, the importance given to ESG aspects and the performance of communication channels, such as the ombudsman, to achieve goals. Communicating results to stakeholders is essential, and the role of the ombudsman becomes crucial in connecting organization and stakeholders. Transforming communication channels into engagement channels is a task in tune with ESG values. Thus, understanding that the role of these channels goes beyond listening to the public encompasses the active participation of this public in the issues and impacts that the organizations promote. The research carried out does not intend to exhaust the subject. New research is suggested in the energy sector and in other strategic sectors of the economy to assess the impact of communication channels as tangible and intangible assets for the sustainability of organizations.

Keywords: Communication channels. Ombudsman. ESG. Electric sector.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente as empresas reconhecem que práticas de ESG (ambientais, sociais e de governança) estão diretamente ligadas à sua performance, e dia após dia avaliam riscos e oportunidades a serem considerados no que tange aos seus negócios (ACCENTURE, 2022). Em linha com esse modo de pensar, os líderes ou CEOs (chief executive officers) de empresas estão se conscientizando sobre a importância de definir um sentido ou propósito para elas que não seja somente voltado para o lucro, mas que seja pautado primordialmente na contribuição que a empresa oferece à sociedade como um todo. O líder da BlackRock, maior companhia de gestão de ativos do mundo, Larry Fink apresenta essa perspectiva quando assinala: “Nunca foi tão essencial para os CEOs ter uma voz consistente, um propósito claro, uma estratégia coerente e uma visão de longo prazo. O propósito da sua empresa é sua estrela-guia nesse ambiente tumultuado” (FINK, 2022).

Dessa forma, as empresas têm procurado ampliar sua visão de negócios, estabelecendo um propósito que incorpore em suas metas a possibilidade de criar valor para as partes relacionadas, incluindo, além dos clientes e investidores, colaboradores da empresa, fornecedores, instituições conveniadas, comunidades envolvidas pelo negócio da empresa, meios de comunicação, governo e demais órgãos que exercem ou sofrem influência da empresa como um todo, objetivando o bem-estar da sociedade, no comprometimento com os benefícios e malefícios advindos da operação do negócio.

Dentro dessa perspectiva, a ouvidoria, como canal de relacionamento com os públicos de interesse da empresa, torna-se importante solução de negócio e essencial para a recepção das diversas demandas provenientes das partes relacionadas, atuando como mecanismo de tratamento e resolução de conflitos, propondo melhorias aos processos e atividades e tendo um papel de destaque na identificação e prevenção de riscos para a empresa. Dessa forma, proporciona e fomenta o relacionamento, recebe e trata as demandas e propõe, acolhe e busca consenso de forma a contribuir para a gestão.

Este artigo pretende explicitar o alinhamento entre o arcabouço do ESG – enquanto práticas de negócio socialmente responsáveis e sustentáveis – e as práticas das ouvidorias, que têm especial vocação para contribuir para a agenda ESG e alavancar os resultados empresariais e para a sociedade. Para tanto, os autores utilizaram como metodologia de trabalho a pesquisa documental, por meio da leitura, análise e interpretação do propósito, objetivo ou visão de futuro, dos temas materiais, “que representam os impactos mais significativos da organização na economia, no meio ambiente e nas pessoas” (GRI STANDARDS, 2021), e dos canais de relacionamento de seis organizações do setor de energia, que é o setor onde os autores têm mais de dez anos de experiência. Tais informações foram pesquisadas pelos autores nos respectivos relatórios de sustentabilidade das organizações e divulgadas nas páginas da internet para acesso público, a fim de construir esse alinhamento, analisando os pontos de conexão, atenção e possíveis melhorias.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O Setor de Energia e a Sustentabilidade

Em sua dissertação de mestrado, LOURENÇO (2022) cita alguns episódios trágicos da história brasileira que contribuíram para uma revisão da lacuna existente em empresas no que tange

ao compromisso social de seu negócio. Dentre esses episódios, estão os desastres ambientais provocados pelo rompimento de barragens em Mariana (MG), em 2015, sob responsabilidade da Samarco Mineração S.A., e em Brumadinho (MG), 2019, da Vale S.A. Mais recentemente, no início de 2023, vinícolas brasileiras foram acusadas de fazer uso de mão de obra em condições similares à escravidão.

Esses fatos levam a crer que, para além do objetivo econômico/financeiro, as empresas devem atentar para as questões ligadas à governança, ao social e ao meio ambiente. Esses três pilares juntos formam o ESG, impulsionados por exigências advindas do índice de sustentabilidade da Bolsa de Valores do Brasil (ISE B3) e também do cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade (ONU, 2015), buscando maior engajamento do setor privado na implementação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), esses objetivos e metas estimularão a ação para os próximos anos em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta (ONU, 2015).

Dessa forma, acredita-se que há um movimento de solidificação nas empresas direcionado à sustentabilidade de seu negócio, que enfatiza e alinha a sua razão de ser – o que pode ser chamado de “propósito” – ao que se costuma chamar de “materialidade” – ou seja, os temas essenciais para a perenidade do negócio.

A escolha desses temas abrange uma consulta às partes envolvidas no negócio, ou *stakeholders*, desde líderes e alta administração, passando por colaboradores, instituições, clientes, fornecedores e toda a cadeia de valor que atravessa o negócio. Assim, por meio desse processo participativo, a empresa passa a incluir o compromisso social em suas metas, proporcionando uma amplitude maior de benefícios e compromissos. Em linha com essa percepção, a escuta ativa, ferramenta essencial das ouvidorias, torna-se uma importante contribuição para o processo participativo, por meio da disponibilização aos *stakeholders* de um canal específico para recebimento de sugestões sobre os temas materiais, podendo também colaborar na elaboração de um rol de assuntos mais demandados e mais sensíveis tratados no âmbito do processo de ouvidoria.

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2023), em sua 6ª edição, reflete mudanças direcionadas à perspectiva ESG, trazendo foco às partes interessadas e incorporando aos princípios da governança corporativa dois temas em consonância com a organização, que são a integridade e a sustentabilidade. Observa-se a ampliação do conceito de valor financeiro para o conceito de valor sustentável, incluindo a organização, a sociedade e o planeta. Logo nos fundamentos, o IBGC enfatiza a relevância da “ética como fundamento da governança corporativa” (p. 15) e do propósito: “Nesta 6ª edição, o Código reforça a importância de as organizações definirem seu propósito, ou seja, sua razão de existir” (p. 15). Também atualiza os princípios de “responsabilidade corporativa” para “sustentabilidade” e inclui a “integridade” como princípio novo, além de outras mudanças.

Dessa forma, buscou-se neste artigo conectar o propósito das organizações e de seus temas materiais à atuação dos canais de atendimento, como as ouvidorias, que podem contribuir para que tal propósito seja alcançado, proporcionando resultados em sintonia com a perspectiva ESG.

A realização do artigo envolveu pesquisa nos sites de seis empresas do setor de energia que

atuam no Brasil e algumas também no exterior: Eletrobras (território nacional); Enel (multinacional); Vibra (território nacional); Neoenergia (18 estados e no Distrito Federal); Engie (multinacional); Petrobras (território nacional e internacional). Foi realizada a leitura do relatório de sustentabilidade do ano de 2022 de cada empresa pesquisada. Importante destacar que se trata de informações públicas, disponíveis nos respectivos sites das empresas. Para tornar o resumo mais didático, a Tabela 1 estabelece o vínculo entre o propósito e os temas materiais dessas seis empresas e busca analisar a relevância dos canais de relacionamento para a manutenção e o aprimoramento desse vínculo. Além da análise dos relatórios de sustentabilidade dessas empresas, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em fontes nacionais e internacionais a respeito do tema ESG e de canais de relacionamento.

Tabela 1 – Empresas do setor de energia no que tange a propósito, temas materiais e canais de relacionamento

| TÓPICOS | ELETROBRAS | ENEL | VIBRA | NEOENERGIA | ENGIE | PETROBRAS |
|---|---|--|---|---|--|--|
| Propósito, objetivo ou visão de futuro | “Colocamos toda a nossa energia para o desenvolvimento sustentável da sociedade.” | “Alinhada à abordagem da nossa estratégia <i>Open Power</i> , a Enel colocou a sustentabilidade ambiental, social e econômica no centro de sua cultura corporativa e está implementando um sistema de desenvolvimento sustentável baseado na criação de valor compartilhado, tanto dentro como fora da empresa.” | “Sempre a postos para mover o Brasil com sua melhor energia.” | “Continuar construindo, a cada dia, de forma colaborativa, um modelo de energia elétrica mais saudável e acessível.” | “Agir para acelerar a transição para uma sociedade neutra em carbono, por meio de consumo reduzido de energia e soluções ambientalmente mais amigáveis.” | “Prover energia que assegure prosperidade de forma ética, justa, segura e competitiva.” |
| Temas materiais | <ul style="list-style-type: none"> 1 – Ética, integridade e compliance. 2 – Relacionamento com comunidades. 3 – Saúde, bem-estar e segurança do trabalhador. 4 – Mudanças climáticas. 5 – Biodiversidade e serviços ecossistêmicos. 6 – Transição e eficiência energética. 7 – Atração, desenvolvimento e retenção de colaboradores. 8 – Gestão de água e efluentes. 9 – Direitos humanos. 10 – Gestão de riscos e emergência. 11 – Inovação e tecnologia. | <ul style="list-style-type: none"> 1 – Infraestrutura e redes. 2 – Descarbonização do mix energético. 3 – Engajamento do cliente. 4 – Produtos e serviços para eletrificação e digitalização. 5 – Governança sólida e conduta corporativa justa. 6 – Criação de valor econômico e financeiro. 7 – Inovação, economia circular e transformação digital. 8 – Temas sociais. 9 – Engajamento das comunidades locais e globais. 10 – Gestão, desenvolvimento e motivação de funcionários. 11 – Saúde e segurança ocupacional. 12 – Cadeia de fornecimento sustentável. 13 – Temas ambientais. 14 – Preservação de ecossistemas e gestão ambiental. | <ul style="list-style-type: none"> 1 – Transição energética e energia renovável. 2 – Ética, integridade e <i>compliance</i>. 3 – Combate às mudanças climáticas. 4 – Transparência do mercado e preços dos produtos. 5 – Segurança, saúde e bem-estar. 6 – Inovação e tecnologia. 7 – Qualidade e segurança dos produtos. 8 – Atração, desenvolvimento e retenção dos colaboradores. 9 – Gestão de passivos ambientais. 10 – Gestão da cadeia de suprimentos. 11 – Diversidade, inclusão e equidade. 12 – Desenvolvimento das comunidades locais e tradicionais. 13 – Relacionamento com os públicos prioritários. 14 – Privacidade e segurança de dados. | <ul style="list-style-type: none"> 1 – Mudanças climáticas. 2 – Satisfação do cliente, eficiência e confiabilidade. 3 – Desempenho econômico e financiamento sustentável. 4 – Cadeia de fornecimento responsável. 5 – Inovação, digitalização e cibersegurança. 6 – Saúde e segurança. 7 – Ética, integridade e transparência. 8 – Diversidade, igualdade e inclusão. 9 – Comunidades locais e clientes vulneráveis. 10 – Biodiversidade. | <ul style="list-style-type: none"> 1 – Performance econômica e operacional. 2 – Fomento à sustentabilidade na cadeia de valor. 3 – Estratégia climática. 4 – Energia e emissões de gases de efeito estufa (GEE). 5 – Transição energética justa. 6 – Saúde, segurança e desenvolvimento dos colaboradores. 7 – Promoção dos direitos humanos. 8 – Fomento à diversidade, equidade e inclusão. 9 – Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades. 10 – Biodiversidade. 11 – Água e efluentes. 12 – Resíduos sólidos. | <ul style="list-style-type: none"> 1 – Impactos econômicos. 2 – Integridade nos negócios. 3 – Resiliência climática, emissões de GEE e outros gases. 4 – Prevenção e gestão de acidentes. 5 – Biodiversidade. 6 – Comunidades locais e tradicionais. 7 – Práticas trabalhistas e igualdade de oportunidades. 8 – Segurança, saúde e bem-estar. 9 – Água e efluentes. 10 – Gestão de resíduos e descomissionamento. |

| TÓPICOS | ELETROBRAS | ENEL | VIBRA | NEOENERGIA | ENGIE | PETROBRAS |
|---|---|---|---|--|---|--|
| Canais de relacionamento | <ul style="list-style-type: none"> •Redes sociais •Ouvidoria •Canal de denúncias •Relações com investidores •Canal da sustentabilidade | <ul style="list-style-type: none"> •Agência virtual •Aplicativo Enel •Atendimento via SMS •Atendimento via WhatsApp •Atendimento via 0800 •Lojas de atendimento •Ouvidoria | <ul style="list-style-type: none"> •Serviço de atendimento ao consumidor •Central de atendimento a emergências •Ouvidoria •Canal de ética •Redes sociais | <ul style="list-style-type: none"> •Central de atendimento •Portal de clientes corporativos •Central de atendimento a emergências •Analista de relacionamento •Lojas de atendimento •Agência virtual •Canal de denúncia •Ouvidoria •Redes sociais | <ul style="list-style-type: none"> •Redes sociais •Relações com investidores •Fórum de Sustentabilidade •Comitê de ética •Fornecedores •Canal de denúncias •Fale conosco | <ul style="list-style-type: none"> •Redes sociais •Serviço de informação ao cidadão •Canal de denúncia •Solicitações LGPD Petrobras •Canal fornecedor •Ouvidoria geral |
| Sites na internet de acesso aos Relatórios | https://eletrobras.com/pt/Documents/Eleto-bras_RA_2022.pdf | https://www.enel.com.br/content/dam/enel-br/quemsomos/relatorios-aneais/2022/Relatorio-Anual-de-Sustentabilidade-Enel-Brasil-2022.pdf | https://www.vibraenergia.com.br/sites/default/files/2023-06/vibra-relatorio_sustentabilidade_2022.pdf | https://institucional.neoenergia.com/pt-br/sustentabilidade/configuracoes/RelatSusteNeoenergia/relatorio_anual_sustentabilidade_2022.aspx | https://www.engie.com.br/uploads/2023/06/Engie_RS-2022.pdf | https://sustentabilidade.petrobras.com.br/documentos/1449993/80c5c-f69-cb78-5ae4-aa-27-46f958da64ba |

Fontes: Relatórios anuais e de sustentabilidade das empresas Eletrobras, Enel, Vibra, Neenergia, Engie e Petrobras, disponíveis nos respectivos sites.

O setor de energia é a força motriz para o desenvolvimento do planeta. Sem energia não há desenvolvimento e sem fontes de energia limpas a busca pelo desenvolvimento sustentável fica mais difícil. Percebe-se na análise dos propósitos/objetivos e visões de futuro das seis empresas pesquisadas que os temas “desenvolvimento sustentável da sociedade” e “energia limpa” são recorrentes.

As empresas foram escolhidas pela atuação no mercado de energia de forma diversificada, na origem (multinacional e nacional) e natureza pública e privada. Os autores optaram pela pesquisa de base diversificada que retrata com amplitude o quão diverso e cheio de oportunidades é o setor de energia.

Temas materiais no ESG (SEBRAE, 2023) são aqueles que refletem os impactos econômicos, ambientais e sociais significativos da empresa. São esses temas que podem influenciar as avaliações e as decisões dos *stakeholders*.

A seguir, algumas impressões dos temas materiais indicados nos respectivos relatórios de sustentabilidade das companhias pesquisadas.

O tema “relacionamento com comunidades”, ou seja, “S” de “social”, aparece como material em todos os relatórios de sustentabilidade, o que reforça o conceito de que os negócios de energia, sejam de matriz limpa ou não limpa, impactam o ambiente social ao redor dos seus empreendimentos.

O tema “ética, integridade, transparência, *compliance* e governança”, ou seja, “G” de “governança”, é citado como tema material em 5 dos 6 relatórios analisados, ou seja, a maioria das empresas pesquisadas considera o tema como relevante em suas organizações.

O tema “mudanças climáticas, biodiversidade, descarbonização, transição energética, água e efluentes, resíduos sólidos e descomissionamento”, ou seja, “E” de “*environment*” (ambiental) aparece como material em todos os relatórios de sustentabilidade, o que reforça o conceito de que os negócios de energia buscam fontes de energia limpa e a transformação de energias não tão limpas em mais limpas, ou seja, impacto menos negativo no meio ambiente.

Canais de comunicação como a ouvidoria são cruciais para a estratégia ESG, inclusive na percepção das partes interessadas e na prevenção de futuros problemas, como acusações de *greenwashing*, que pode ser definido como a criação de uma falsa aparência de sustentabilidade, por meio da promoção de discursos, anúncios e campanhas com características ecológicas ou ambientalmente responsáveis ou inclusivas, mas que, na prática, não são realizadas pela empresa (SEBRAE, 2022). Um exemplo de *greenwashing* famoso aconteceu em 2015, quando a Volkswagen foi envolvida em um escândalo de falsificação de resultados de emissões de poluentes em motores a diesel. A despeito de anunciar publicamente que havia passado a usar um sistema diferente para cumprir regras de poluentes, “diesel limpo”, a montadora admitiu que usou um programa de computador para burlar inspeções de 11 milhões de veículos. Como desdobramento desse caso, o presidente da empresa renunciou ao cargo e a companhia fez um *recall* de 8,5 milhões de unidades, tendo seu primeiro prejuízo em quinze anos.

De acordo com AKSOY, L. *et al.* (2022, p. 572): “O objetivo é aumentar a qualidade da comunicação ESG para garantir que os esforços ESG tenham impacto nas percepções dos clientes sobre a inovação social, evitando o risco de *greenwashing*”.

O tema “saúde, segurança e bem-estar” aparece como material nos 6 relatórios disponíveis nos sites das respectivas empresas, e, em 1 deles, de maneira explícita, é citado o tema material de prevenção de acidentes. É sabido que acidentes ocorridos no setor de energia podem gerar grandes impactos.

Com relação ao tema “colaboradores”, 5 dos 6 relatórios analisados tratam do tema “retenção e desenvolvimento dos colaboradores” como material, o que reforça a importância da mão de obra qualificada e engajada no setor produtivo.

Por fim, o tema “direitos humanos” ficou explicitado como material em 2 dos 6 relatórios analisados. Entretanto, apesar de não ser citado em 4 relatórios de forma explícita, práticas de defesa de direitos humanos podem ser observadas em outros temas materiais, como, por exemplo, temas sociais, diversidade, igualdade, inclusão e práticas trabalhistas.

Quanto aos canais de relacionamento, 5 das 6 empresas pesquisadas possuem ouvidoria. Além do canal de ouvidoria, as empresas pesquisadas monitoram o relacionamento por meio de canais como redes sociais, atendimento via 0800, agência virtual, canal de ética, entre outros meios. É sabido que o simples fato de divulgar relatórios de sustentabilidade não garante a preservação da boa imagem da organização. É importante estar em contato direto com as partes interessadas para colher percepções e monitorar o ambiente.

De acordo com AKSOY, L. *et al.* (2022, p. 565),

Embora as métricas e os relatórios ESG forneçam informações importantes para investidores e reguladores, eles não se refletem nas percepções dos clientes sobre a inovação social das empresas e os serviços estão em desvantagem em relação aos bens. Portanto, pesquisadores e gerentes de serviços devem aprimorar seus conhecimentos sobre como vincular melhor as métricas ESG e relatar as percepções dos clientes. (tradução dos autores)

2.2 A Importância dos Canais de Relacionamento

Os canais de relacionamento podem agregar valor para as organizações ao funcionar como elo entre as partes interessadas e a organização. De acordo com BARREIRO e CYRILLO (2022, p. 17), “compilando-se as informações e dados coletados e gerenciando-se de forma analítica, a ouvidoria torna-se um repositório de valor intangível e estratégico no estabelecimento de novas diretrizes e nas oportunas mudanças nos processos”.

Para tanto, a premissa básica deve ser observada: o apoio incondicional da alta gestão nos canais e nas propostas e pontos de atenção por eles verificados. É de suma importância a divulgação periódica para os diversos públicos dos canais de relacionamento nas empresas e na internet.

Os canais de relacionamento com as partes envolvidas no negócio da organização, como as ouvidorias, caminham sempre de mãos dadas entre a alta administração – que enxerga a ouvidoria como importante ferramenta de gestão – e os públicos envolvidos, que enxergam a ouvidoria como importante meio de recepção de suas demandas, sejam denúncias, reclamações, solicitações, elogios ou sugestões. Estas últimas são elementos-chave para mudanças e melhorias nas organizações, pois possibilitam que sugestões de novos negócios, aperfeiçoamento de serviços, atividades, atendimentos, produtos e processos possam ganhar espaço e contribuir para a organização como um todo. Por isso podemos dizer que a ouvidoria é um abraço de dois lados: proporcionando eficiência e acolhimento.

Cristiano ANDRADE, ouvidor-geral da Petrobras, em artigo publicado no site Terra com o tema “Ouvidorias destacam-se como instrumentos de governança corporativa e ajudam a delinear agenda ESG”, coloca:

Nesse contexto, as ouvidorias destacam-se como instrumentos de governança corporativa para considerar os legítimos interesses que gravitam em torno das atividades empresariais. Isso porque a escuta atenta das pessoas é um dos requisitos para delinear uma agenda ESG – sigla em inglês para meio ambiente, social e governança –, contribuindo para a melhoria dos processos corporativos, da ambiência interna e do relacionamento com a sociedade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável que o comprometimento da alta administração no direcionamento do negócio considerando as bases ESG é fundamental. Além disso, a definição clara do propósito e o fomento de uma cultura de comprometimento e pertencimento possibilita às pessoas de dentro e de fora da organização se sentirem engajadas num sentimento comum de conexão com a empresa. A ideia de que o papel e a perenidade da organização vão muito além da geração de lucro possibilita mais transparência tanto de seus impactos positivos quanto negativos (externalidades negativas), de modo a apresentar ações para identificar, avaliar e atuar nesses impactos. Dessa forma, a organização planta uma relação de mais credibilidade e proximidade com seus *stakeholders* e incentiva sugestões e melhorias em uma perspectiva de longo prazo.

Com base na análise dos relatórios de seis empresas do setor de energia, que representam um recorte diversificado do segmento, observamos que os temas materiais, citados pelas empresas e mostrados na Tabela 1, devem ser monitorados pelos canais corporativos para que haja comunicação efetiva entre as organizações e a sociedade.

A comunicação dos resultados às partes interessadas é fundamental, e é aqui que o papel da ouvidoria se torna essencial, ao fazer a conexão entre a organização e os *stakeholders*. Transformar os canais de relacionamento em canais de engajamento é uma tarefa sintonizada com os valores ESG. Assim, é crucial compreender que a função desses canais vai além de escutar o público envolvido no negócio das organizações: abrange a participação ativa desse público nos assuntos e impactos que as organizações promovem. As manifestações recebidas devem ser consideradas como informações estratégicas, capazes de movimentar os processos e atividades das organizações de modo a gerar comprometimento, compromisso, envolvimento, motivação e afetividade em ambas as partes: sociedade e organização. Essa visão engloba pensar a empresa como parte de um todo que exerce influência e é influenciada ao mesmo tempo por todas as partes envolvidas, criando valor para além das fronteiras da organização. No acolhimento, na mediação e na geração de resultados para a organização e para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ACCENTURE. Measuring sustainability. Creating value, 2022. Disponível em: <https://www.accenture.com/us-en/insights/strategy/measuring-sustainability-creating-value>. Acesso em: 13 jul. 2023.
- AKSOY, L. *et al.* Environmental, Social and Governance (ESG) metrics do not serve services customers: a missing link between sustainability metrics and customer perceptions of social innovation. *Journal of Service Management*, v. 33, n. 4/5, p. 565-577, 2022.
- ANDRADE, Cristiano. Ouvidorias destacam-se como instrumentos de governança corporativa e ajudam a delinear agenda ESG. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/ouvidorias-destacam-se-como-instrumentos-de-governanca-corporativa-e-ajudam-a-delinear-agenda-esg,85b03c17e552442fe1a944874db30b2ee4vuqoaz.html>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- BARREIRO, A.; CYRILLO, R. A interface da ouvidoria com a agenda positiva de governança. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, ano 6, n. 5, p. 13-21, 2022.
- ELETOBRAS. Relatório anual Eletrobras 2022. Disponível em: https://eletrobras.com/pt/Documents/Eletobras_RA_2022.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.
- ENEL. Relatório anual de sustentabilidade Enel Brasil 2022. Disponível em: <https://www.enel.com.br/content/dam/enel-br/quemsomos/relatorios-aneais/2022/Relatorio-Anual-de-Sustentabilidade-Enel-Brasil-2022.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- ENGIE. Relatório de sustentabilidade 2022. Disponível em: https://www.engie.com.br/uploads/2023/06/Engie_RS-2022.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.
- FINK, Larry. BlackRock's CEO Annual Letter: Consistency of the Message. Disponível em: <https://www.aberje.com.br/carta-anual-do-ceo-da-blackrock-consistencia-da-mensagem>. Acesso em: 13 jul. 2023.
- GRI STANDARDS. GRI 3: temas materiais 2021. Disponível em: <https://globalreporting.org/pdf.ashx?id=13900>. Acesso em: 5 set. 2023.
- IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código de melhores práticas de governança corporativa*. 6. ed. São Paulo, SP: IBGC, 2023. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24640>. Acesso em: 5 set. 2023.
- LOURENÇO, D. N. *Capitalismo de stakeholder* e ESG: uma solução ou um obstáculo ao desenvolvimento. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/31201>. Acesso em: 21 jul. 2023.
- NEOENERGIA. Relatório anual de sustentabilidade 2022. Disponível em: https://institucional.neoenergia.com/pt-br/sustentabilidade/configuracoes/RelatSusteNeoenergia/relatorio_anual_sustentabilidade_2022.aspx. Acesso em: 14 jul. 2023.

ONU. Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 23 jul. 2023.

PETROBRAS. Relatório de sustentabilidade 2022. Disponível em: <https://sustentabilidade.petrobras.com.br/documents/1449993/80c5cf69-cb78-5ae4-aa27-46f958da64ba>. Acesso em: 14 jul. 2023.

SEBRAE. O que é greenwashing? Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-greenwashing,88eee6c954e24810VgnVCM100000d701210aRCRD>. Acesso em: 23 jul. 2023.

SEBRAE. Qual a relação da matriz de materialidade com ESG? Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/qual-a-relacao-da-matriz-de-materialidade-com-esg,3ef1daaaba757810VgnVCM1000001b00320aRCRD>. Acesso em: 23 jul. 2023.

VIBRA. Relatório de sustentabilidade 2022. Disponível em: https://www.vibraenergia.com.br/sites/default/files/2023-06/vibra_relatorio_sustentabilidade_2022.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

OUVIDORIA: ELEMENTO ESTRATÉGICO PARA A PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO DE CRISES ORGANIZACIONAIS

Claudio Luiz de Carvalho¹

Resumo

O artigo discorre sobre a ouvidoria como elemento estratégico, importante e essencial para a gestão de crises nas organizações. Traz os conceitos de risco e crise, o conceito geral de ouvidoria com particularidades encontradas durante o estudo, como ela pode atuar nas fases de prevenção de riscos (com a apresentação do conceito e das metodologias utilizadas na gestão de risco), na fase de preparação (uma das três fases de gestão de crise) e na fase de resposta à crise, momento em que a ouvidoria, *per si*, caracteriza-se com mais ênfase. Foram destacados os benefícios da integração da ouvidoria com as áreas da organização que costumeiramente se veem envolvidas nas atividades normais e excepcionais da empresa. O estudo indica que seja utilizada a análise preditiva, até como elemento de extremo valor para a fase prevenção. Na conclusão, evidencia-se que a ouvidoria tem contribuição significativa e crucial para a gestão de crises nas organizações. Ela funciona como canal de comunicação direta e confidencial entre os clientes e a empresa, o que significa facilidade para que as preocupações, reclamações e sugestões sejam objetivas e claras e, assim, se tornem conhecidas pela organização, facilitando o entendimento e indicando decisões corretas e adequadas para que se mantenha a credibilidade e a confiança nos negócios da empresa. Por fim, defende que a ouvidoria tenha assento compulsório e permanente no Comitê de Crise e, dentro das circunstâncias, integre o Conselho de Administração.

Palavras-chave: Ouvidoria. Crise. Gestão de crise. Risco.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p63-74

¹ Jornalista. Mestre em Comunicação. Pesquisador. Conselheiro Fiscal Suplente da ABO São Paulo. Gestor de Risco e Crise e Executivo da Consultoria WePlanBefore. (claudioluiz08@gmail.com)

Abstract

The article discusses the ombudsman as a strategic, important and essential element for crisis management in organizations. It brings the concepts of risk and crisis, the general concept of ombudsman with particularities found during the study, how it can act in the risk prevention phases (with the presentation of concept and methodologies used in risk management), in the preparation phase (one of the three phases of crisis management) and in the crisis response phase, when the ombudsman, per se, is characterized with more emphasis. The benefits of integrating the ombudsman with the areas of the organization that are usually involved in the normal and exceptional activities of the company were highlighted. The study indicates that predictive analysis should be used, even as an extremely valuable element for the prevention phase. In conclusion, it is evident that the ombudsman has a significant and crucial contribution to crisis management in organizations. It works as a direct and confidential communication channel between customers and the company, which means it is easier for concerns, complaints and suggestions to be objective and clear, to become known by the indicating correct and adequate decisions so that credibility and trust in the company's business are maintained. Finally, it argues that the ombudsman should have compulsory and permanent seat on the Crises Committee and, under circumstances, integrate the Board of Directors.

Keywords: Ombudsman. Crisis. Crisis management. Risk.

1 INTRODUÇÃO

1.1 A Realidade das Organizações

Frei Betto, no artigo Pós-modernidade e novos paradigmas, argumentou de forma incisiva ao dizer: “Quem dera que fosse levada à prática aquela ideia de, pelo menos a cada três meses, cada setor de trabalho da empresa fazer uma avaliação dentro da metodologia de crítica e autocrítica. E que ninguém ficasse isento dessa avaliação” (FREI BETTO, 2000).

Comportamento imprescindível para as organizações no mundo atual e futuro, dada a celeridade com que a transformação acontece na sociedade e, em especial, no mundo corporativo, produtivo e econômico. Não há mais espaço para organizações que se estruturam e se mantêm como um sistema mecânico fechado. A organização tem que pensar o contexto para que compreenda a atividade ambiental com mais agilidade, assim como as interações organizacionais diretas com seus clientes, concorrentes, fornecedores, sindicatos e agências governamentais, dentro do contexto do ambiente em geral. São questões que trazem implicações para as práticas da organização, englobando seu modelo de negócio, seu planejamento estratégico, suas pretensões de ganhos e de perenidade, impondo-lhe a capacidade para pesquisar, sentir mudanças, administrar limites críticos e áreas de interdependência, para que consiga desenvolver respostas estratégicas e apropriadas a todas as situações.

Quando se trata de riscos e crises, essa necessidade se amplia e obriga a organização a uma transformação e a desenvolver a cultura de gestão de risco e gestão de crises para que tenha sensibilidade em relação ao mundo globalizado, sem fronteiras físicas e já quase sem diferenças culturais quanto aos aspectos produtivos e econômicos.

Assim transformada, torna-se eficaz, pois desenvolve conhecimento, processos e experiências para encontrar o equilíbrio ou a compatibilidade entre estratégia, estrutura, tecnologia, inovação, envolvimento e atenção às pessoas, além, é claro, de incluir o ambiente como uma de suas preocupações e dedicar a ele toda a atenção para que não seja surpreendida com situações adversas. A transformação referida fará com que a organização pense no ambiente não somente em relação à natureza, o que já está implícito, mas, de forma ampla, naquele em que atue: espaços geográficos, localização, comunidades de relacionamento e sua cultura, concorrência, mercado, vias de comunicação tecnológica e física, ativismos e comportamentos dos consumidores e dos investidores, sem deixar de lado o fato de que os desenvolvimentos tecnológicos ocorrem em ritmo célere e os mercados estão em constante estado de transição.

A organização deve analisar tendências, atualizar métodos de produção, criar fluxos de modificações de seus produtos, necessidades de seus clientes, políticas de governos, conflitos, desastres naturais, mudanças em leis e normas, para citar os temas mais comuns. Parece evidente que a organização será eficaz e resiliente se estruturar, de forma robusta, um processo de gestão de risco e, em ação complementar e subsequente, um processo de gestão de crise.

Sob esse aspecto e ante a constatação de que a gestão de crise ou gestão de risco não recebe a atenção devida em grande parte das organizações, já que não é vista como algo que compromete a reputação, dificulta ou paralisa a operação, nem mesmo impede a continuidade de seus negócios, a pandemia e a guerra Rússia-Ucrânia evidenciaram que colocar na agenda a gestão de crise se torna imprescindível. Porém, colocar na agenda não significa somente um lembrete. Terá valor e

funcionalidade se a transformação cultural em todos os níveis da organização ocorrer e a gestão de crise se tornar objeto de inclusão no seu planejamento estratégico.

Este artigo, produzido com base na experiência pessoal e em consultas bibliográficas, traz considerações sobre a inclusão da ouvidoria como elemento fundamental, integrante e participante da gestão de risco e da gestão de crise.

1.2 Origem do Tema

A proposta deste artigo é trazer para o debate a relevância da ouvidoria para além de sua atuação tradicional, como contribuição para que essa função se consolide cada vez mais nas organizações brasileiras. Estudos anteriores já trataram da ouvidoria como importante para o planejamento estratégico de uma organização, e esse tema continua atual e com necessidade de aprofundamento. A história da ouvidoria no Brasil é de crescimento notável, graças inclusive à seriedade com que a ABO (Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman) conduz as questões relativas a ela.

Este artigo não só evidencia mais uma participação essencial das ouvidorias no âmbito das organizações brasileiras, como também dá continuidade aos estudos sobre a diversificação e a contribuição que elas trazem para as organizações.

Trata do papel da ouvidoria na gestão de crises organizacionais em face, até mesmo, da percepção de que as organizações ainda não têm claramente o quanto é necessário desenvolver a cultura de crise, coisa que o mundo tem demonstrado a todo instante, especialmente quando a tecnologia tornou todo indivíduo um consumidor consciente, exigente e de postura radical em relação ao que entende ser correto, adequado e de qualidade.

Embora tenhamos notícias de ocorrência de fraude contábil, falta de ética, gestão por pressão e comunicação não transparente de organizações tradicionais e até centenárias do nosso país, a regra que se exige e se apresenta como correta é aquela que direciona a atuação da ouvidoria, o que acentua ser imprescindível que ela esteja presente, de forma estratégica, em todos os momentos de uma organização.

Então, parece-nos pertinente saber se as organizações percebem e têm consciência de que a ouvidoria é um elemento estratégico em suas estruturas e que, pela liderança exercida, reúne condições, conhecimento e serenidade para contribuir na gestão de crises.

1.3 Justificativas

Falar da ouvidoria como elemento estratégico na gestão de crises organizacionais é aliar a experiência como ouvidor por mais de 15 anos e a de docente universitário na área de Governança Corporativa, dois campos de muita pesquisa, estudos e compartilhamento de conhecimento. Da ouvidoria, veio o entendimento de que os usuários/clientes são o foco primeiro e deve-se dedicar todos os esforços para significar o espaço de razão entre eles e a empresa, com equilíbrio, exercício do bom senso, serenidade, compreensão e tolerância, além do protagonismo. São exemplos: *workshops* e oficinas voltados para a discussão, difusão e compartilhamento do conhecimento sobre ouvidoria realizados pelo Comitê de Ouvidores da ABCR (Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias) e a coordenadoria de pesquisa e publicações da ABO São Paulo. Da docência, veio a experiência de ministrar as disciplinas Governança Corporativa e Desafios Organizacionais

da Governança, nas quais gestão de risco, gestão de crise, reputação, continuidade dos negócios foram temas centrais. Com a pandemia evidenciou-se o quanto as organizações estão despreparadas para a gestão de crise. A pandemia acelerou decisões e soluções. Entretanto, antes de se poder falar que a emergência estava controlada, começa a guerra entre Rússia e Ucrânia. Em um mundo de economia globalizada, os impactos e as consequências são inevitáveis.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A Ouvidoria na Gestão de Crises

2.1.1 Conceito de crise

A crise pode nascer da má gestão de risco e pode acontecer por um sem-número de motivos. Os impactos, na quase totalidade das vezes, serão negativos, sempre afetando a confiança dos clientes e do mercado e o relacionamento de lealdade dos *stakeholders*. A continuidade dos negócios fica comprometida.

A organização preparada para o enfrentamento de crise é a que possui cultura de crise e processo de gestão de crise bem estruturado. As crises podem ser **repentinas**, com grandes dificuldades de previsão e prevenção, geralmente provocadas por fatores externos, sendo os mais comuns (e de grandes impactos) os desastres naturais e os ataques terroristas. São **latentes** aquelas provocadas por fatores internos e que se desenvolvem gradualmente, o que possibilita, com a correta interpretação de seus sinais de alerta, identificá-las e agir para minimizar seus impactos. Derivam de erros, falhas, fraudes, corrupção, processos inadequados. A terceira categoria trata das crises emergentes, resultado da combinação das duas anteriores, ou seja, causadas por fatores tanto internos como externos (mudanças no ambiente político, econômico, social, tecnológico).

A ouvidoria tem papel preponderante nas crises emergentes e, principalmente, nas crises latentes, dadas as características de ser memória e consciência da organização, contribuindo para tornar a organização mais resiliente, com o objetivo de manter sua reputação e sua longevidade. Afinal, ser resiliente, possuir cultura de crise e estar preparada é o mesmo que desenvolver seus líderes, instruí-los e orientá-los, treiná-los e escolhê-los dentre aqueles que apresentem controle e equilíbrio emocional para lidar com adversidades. Aí entra a ouvidoria, que tornará a gestão de crise mais eficiente e eficaz.

2.1.2 Uma visão da ouvidoria

A ouvidoria é o repertório da vida da organização, o que a faz conhecer elementos que estão presentes na tomada de decisão. Sob ótica centrada na transparência, na ética e na legalidade, a ouvidoria adquire condições de oferecer sugestões, ideias e caminhos que indiquem eficácia e eficiência, incluindo mudanças estruturais de processos e procedimentos, de forma lógica, e que contribuam para a relação da organização com seus clientes dos mais variados níveis e instâncias. Daí o entendimento de que a ouvidoria funciona como consciência e memória de uma organização.

Consciência pela necessidade de um *ethos* profissional sobre a necessidade de uma atuação com transparência, de forma que a organização e outras pessoas sejam influenciadas positivamente sobre o correto exercício de uma prática profissional qualificada e

sobre a necessidade de que essa prática ocorra com base em preceitos éticos e democráticos. (CARVALHO, 2017)

Memória pela posse dos registros documentais (e até mentais) da “história” do trabalho realizado, tornando-se referência de decisões tomadas e das mudanças ocorridas, além de ponto de apoio para orientar as ações da organização em relação aos seus públicos de relacionamento, como instrumento de consolidação de uma política de reconhecimento dos direitos e interesses desses mesmos públicos e, ainda, como instrumento para garantir no espaço público a participação e a representação do cidadão. Hume, em seu *Tratado da natureza humana*, definiu que “o papel principal da memória é conservar não simplesmente ideias, mas sua ordem e posição” (GRATELOUP, 2004).

O ouvidor tem atitude que se fundamenta na capacidade de ouvir, interpretar o que ouve e perceber que há diferenças entre os interlocutores. Ele é capaz de compreender mais do que entender, ter habilidade para equacionar mais do que resolver, perspicácia para avaliar mais do que dimensionar, segurança e objetividade para responder mais do que informar. YASBECK (2010) define a ouvidoria como um espaço de comunicação, porque é onde está presente o conhecimento, a experiência, virtudes, habilidades e atitudes, “um lugar de produção de sentido, de transformação de informações em outras informações”.

A ouvidoria representa um espaço de razão intermediador dos clientes e públicos de relacionamento com a alta direção da organização, pois é a forma mais correta e eficaz, direta e confidencial, por meio da qual os clientes e a organização se relacionam com transparência, comunicação assertiva e verdadeira para se conquistar a confiança dos clientes quando expressarem preocupações ou apresentarem suas reclamações e insatisfações. Tais características evidenciam o quanto a ouvidoria é instrumento essencial para contribuir no enfrentamento de crise em uma organização.

Nessa relação com as partes interessadas, a ouvidoria adquire habilidade e discernimento para identificar e resolver problemas, fornece sugestões para solucioná-los, dando condições para que a empresa adote medidas de correção e evite que a crise se agrave. A ouvidoria consegue, ainda, melhorar a comunicação entre empresa e cliente ao fornecer informações claras e precisas sobre a situação enfrentada para que não ocorram mal-entendidos e os impactos da crise sejam minimizados. Ao transmitir confiança, a ouvidoria possibilita que os clientes percebam que a empresa ouve suas preocupações e adota medidas para que sejam resolvidas, o que contribui para restaurar e fortalecer a reputação da organização. A ouvidoria apresenta ideias e sugestões para que soluções sejam encontradas e, com base em um robusto registro de lições aprendidas, indica cuidados para que não haja recorrência da adversidade vivida, superada ou não. Tudo isso deixa claro que a ouvidoria é essencial para que a empresa consiga gerenciar a crise de forma mais eficiente e minimizar seus impactos negativos.

O reforço para a importância da ouvidoria vem na descrição de BERTACHINI, que vê a ouvidoria valorizada porque não permite o que ela chamou de “frouxidão moral” ao tratar questões da organização com postura ética, honesta e verdadeira. Diz ela: “as ouvidorias exercem tarefas bioéticas no campo prático, na construção de convergências e na busca de soluções que promovam a proteção dos direitos do cidadão, com natural desdobramento na sua qualidade de vida” (BERTACHINI, p. 26).

2.1.3 Pensando a crise

Para BAUDRILLARD (2003), as crises geram novas demandas e novas oportunidades para o consumo, além de testarem os limites do sistema e provocarem reações e mudanças. Dentro desse contexto, surge o questionamento sobre serem as crises simuladas ou reais, se seriam decorrência de fatores objetivos ou subjetivos e se são insolúveis ou solucionáveis. Para ele, a gestão de crise é um processo de manipulação de signos e imagens, instituído para controlar a percepção pública e manter a ordem social, quando se criaria uma narrativa para minimizar a perturbação causa.

SENNETT (2020) categoriza a gestão de crises, em grande parte das vezes, baseada em ações mais voltadas para a técnica e de forma burocrática. As crises priorizam a eficiência e a minimização dos danos, sem se preocupar com situações decorrentes implícitas. É uma forte crítica sobre como o neoliberalismo faz gestão de crise de forma ineficiente e prejudicial para a sociedade. Falar de sociedade é evidenciar que a gestão de crise praticada pelas organizações exige o elemento que olha e defende os interesses dos cidadãos, com entendimento mais humanizado e democrático, e que valoriza a cooperação, a solidariedade e o bem-estar coletivo. A ouvidoria contribui para que haja resiliência social na gestão de crise, com a ideia de construir comunidades e estruturas sociais capazes de adaptação e recuperação eficazes após uma crise. Evidencia a promoção da confiança, o apoio mútuo e a capacidade de aprender com as experiências.

BAUMAN, com seu conceito de modernidade líquida e a sociedade de consumo, descreveu crise como algo inerente à sociedade contemporânea, onde as instituições são frágeis e as relações sociais idem, inexistindo solidez nas estruturas sociais: “A crise não é um evento pontual, mas sim um estado permanente que afeta diversas dimensões da vida social, como o Estado, a democracia, a economia, a cultura e as relações humanas” (BAUMAN; BORDONI, 2016).

Nada muito diferente do que pensa ŽIŽEK (2017). Em suas análises dos fenômenos sociais e políticos, discute as crises e, especificamente sobre a questão econômica, afirma que elas estão presentes nas organizações. Para ele, é necessária uma radical transformação nas estruturas econômicas e políticas para a superação das crises.

SCHUMPETER (1942) entende que as crises empresariais são necessárias para o processo de inovação da economia capitalista. São eventos disruptivos que abrem espaço para o crescimento e a renovação econômica. Semelhante a MARX (1996), para quem as crises resultam das contradições existentes no modo de produção capitalista como momento de desequilíbrio e colapso do sistema. De forma basilar, é o mesmo pensamento de WEBER (2004), para quem as crises econômicas são parte das mudanças e incertezas próprias da modernidade.

FOUCAULT (2014) argumenta que o neoliberalismo provoca uma lógica desregulada de mercado e as crises se tornam inevitáveis, embora gerem oportunidades para a expansão do capitalismo. Para ele, crises são momentos de “limpeza” do sistema, quando as empresas ineficientes são eliminadas e o mercado se reorganiza. Seria a justificativa para que o neoliberalismo não busque evitar as crises, mas sim as administre de acordo com a lógica do mercado.

Todos esses pensadores trazem perspectivas não muito diferentes sobre as crises empresariais e econômicas, ideias suportadas pela inovação, mudanças sociais e seus impactos nas organizações, que são úteis para compreendermos as dinâmicas complexas e de várias faces das crises, deixando claro que toda e qualquer organização passa por elas. Por fim, o pensamento de

MORIN (2013) de que é preciso estar aberto para o incerto, o inesperado, o acontecimento que nos surpreende, e estar pronto para repensar o mundo. Para ele, “é um erro acreditar que a ação só é possível através de uma visão simplista e maniqueísta da situação”.

O que nos faz destacar as questões de inovação, transformação social, desigualdade e envolvimento das pessoas para reforçar que a ouvidoria tem um papel extremamente crucial na gestão de crises das organizações.

2.1.4 A crise no ambiente digital

Em *Sociedade do cansaço*, HAN (2015) registra que a sociedade está em constante mudança e novas dinâmicas e desafios surgem ao longo do tempo. Não sem razão, porque é intenso o ativismo social, permanentemente crescente e de forma célere nas redes sociais, uma forma incontestável de engajamento cívico e político, já que a sociedade definitivamente descobriu a mídia social para se posicionar, produzindo conteúdo e denunciando práticas corporativas e institucionais contrárias ao seu interesse. A consequência são impactos significativos na consciência pública e na agenda política e empresarial.

O ativismo nas redes sociais amplifica vozes e causas, dando a elas visibilidade que não teriam em outro meio. O compartilhamento de informações, histórias e experiências ocorre de forma muito rápida e abrangente, praticamente alcançando um público mais global, gerando pressão pública para ações, porque as redes sociais facilitam a formação de comunidades e o trabalho colaborativo entre os ativistas.

Das empresas e marcas resulta a necessidade de terem ciência do poder da opinião pública nas redes sociais e da importância de cuidarem de sua reputação, o que nos leva, outra vez, à necessidade de uma gestão de crise estruturada e robusta, para que as organizações evitem danos à sua imagem e mantenham a confiança de seus consumidores, hoje mais conscientes e exigentes na cobrança de práticas éticas e do papel social das organizações. A boa gestão de crise facilita o desafio de estarem alinhadas com o alcance e a velocidade das redes sociais, que podem trazer polarização, disseminação de desinformação e superficialidade nas discussões. Facilita, ainda, o engajamento *on-line*, que pode resultar em ações concretas no mundo real, e enfrentar com mais preparo o ativismo virtual. Estar preparada para lidar com as crises de forma responsável, ética e transparente é mais um dos argumentos do quanto a ouvidoria é estratégica na gestão de crises.

2.1.5 As formas de atuação da ouvidoria na gestão de crise

Na prática, a ouvidoria pode contribuir de maneira estratégica e significativa para a gestão de crise nas empresas, seja no ambiente real seja no ambiente digital. De acordo com a metodologia universal de gestão de crise, a participação da ouvidoria ocorre nas fases: prevenção, preparação e resposta.

Prevenção é a fase de identificação e avaliação dos potenciais riscos que antecedem uma crise e de implementação de medidas para evitar ou reduzir tais riscos. Na busca de sinais de alerta de possíveis crises, a ouvidoria monitora o ambiente interno e externo da empresa, atenta para as manifestações dos *stakeholders* e elabora soluções preventivas ou corretivas. Atua como elemento central na elaboração e atualização dos planos de contingência para cada tipo de crise, orientando

a definição dos objetivos, contribuindo para as estratégias, avaliando as ações e cooperando com os responsáveis pela execução. Realiza o treinamento e a capacitação dos funcionários para o enfrentamento de crises, momento crítico para o qual ninguém está preparado. A ouvidoria possui habilidade de comunicação, liderança e resiliência para isso. Nessa fase, participaria da criação e manutenção do comitê de crise, como elemento estratégico central, possivelmente responsável pela coordenação dos demais integrantes.

Teixeira entende ser a prevenção “a estratégia mais inteligente que uma organização deve adotar, pois permitirá, além de evitar a eclosão do risco, uma melhoria de procedimentos” (TEIXEIRA, 2013, p. 94).

É na fase de preparação que se ativa o comitê de crise e os planos de contingência, logo que a crise se faça perceber ou seja declarada. A ouvidoria participa do planejamento e da elaboração do plano de crise definindo objetivos, estratégias, ações e indicadores de desempenho. Ocorre a comunicação imediata e transparente com os *stakeholders* da empresa para informar sobre a situação, as medidas adotadas e os resultados esperados. A ouvidoria tem relacionamento direto com parte desses *stakeholders*, principalmente seus clientes. Membro do comitê de crise – “pessoas estratégicas da empresa, responsáveis pelas ações a serem planejadas” (TEIXEIRA, 2013, p. 98) –, a ouvidoria está envolvida na avaliação constante do cenário de crise, consequências não percebidas até então, impactos das ações adotadas, adaptações ou correções que se percebam necessárias, inclusive relativas às estratégias.

A fase de resposta é quando se dá o encerramento da crise e retorno à normalidade das operações. Comunicação final e transparente com os *stakeholders*, em que a ouvidoria pode até ser o porta-voz da empresa, para que eles se tranquilizem com o encerramento da crise, conheçam os resultados obtidos e as lições aprendidas. Robbins e Judge argumentam a importância da Ouvidoria “como um mecanismo de *feedback* e resolução de conflitos nas organizações, abordando sua relevância para a cultura organizacional” (ROBBINS e JUDGE, 2010).

LUCAS (2014) enfatiza a importância de praticar a comunicação eficaz com empatia, resolução de problemas e satisfação dos *stakeholders*, essenciais no relacionamento com os clientes. Na fase de resposta, estão incluídos o reconhecimento e agradecimento àqueles que participaram da gestão de crise, análise pós-crise e identificação dos pontos fortes e fracos da gestão realizada, além das oportunidades de melhoria para evitar recorrência e desenvolver experiência para enfrentamento de prováveis crises futuras.

2.2 Ouvidoria Integrada com as Demais Áreas da Empresa

A contribuição estratégica da ouvidoria para a gestão de crise amplia-se com a ação conjunta com as demais áreas, especialmente operações, marketing, comunicação, qualidade, compras, jurídico e direção. A participação dessas áreas é essencial para garantir que as decisões tomadas sejam baseadas em informações precisas e relevantes. A ouvidoria, além de trazer a perspectiva do cliente e informações valiosas sobre suas necessidades e expectativas, estimula, motiva e dialoga com as outras áreas, as quais trazem conhecimento técnico e experiência. Juntas, podem avaliar os riscos, definir estratégias de gestão de crises e elaborar planos de continuidade de negócios eficazes, fazendo com que o trabalho em conjunto garanta as melhores decisões, tanto em relação à

satisfação e manutenção de confiança dos *stakeholders* como para suportar planos de continuidade dos negócios, implantados e colocados em ação graças ao conceito de memória e consciência da organização.

Sob essa ótica, a ouvidoria efetiva-se e consolida-se como parte integrante e, principalmente, integradora, alinhada com a missão, a visão, os valores, o propósito e os objetivos estratégicos da organização, consolidando-se “como uma função estratégica para a gestão das organizações” (CHIAVENATO; MATOS, 2022).

A integração não poderia resultar em nada diferente do que benefícios:

a) para a ouvidoria, facilidade de acesso às informações, aos recursos e aos canais de comunicação necessários para o desempenho de sua função;

b) para a organização, criação de ambiente de cooperação e bom relacionamento, o que contribui para a resiliência de enfrentamento de crises, gerando identidade e reconhecimento. Além disso, conduz para a melhoria da qualidade dos processos, dos produtos e dos serviços, o que pode resultar na fidelização dos *stakeholders*. Uma forma simples de preservar a imagem e a reputação.

Esforços integrados demonstram ganho maior se a organização adotar a análise preditiva, vetor orientativo para suas respostas à crise, seu planejamento estratégico e sua tomada de decisão.

2.3 A Utilização de Dados para Análise Preditiva

A análise preditiva trabalha com dados de forma organizada e consolidada para que tenham um propósito que oriente a decisão a ser tomada, o que ocorre graças à facilidade de representação do conjunto de dados analisados, pois eles ficam mais explícitos, indicando evidências essenciais para a gestão da organização.

Como consciência e memória, a ouvidoria pode realizar a análise preditiva com a utilização das informações coletadas em suas interações com os públicos de relacionamento da organização, o que significa mais e relevantes questões, além das reclamações, sugestões e elogios, bem como outras informações: dados demográficos, hábitos de compra, viagens etc.

De outro lado, permite contribuição para que ocorra melhoria contínua de seus produtos, de tudo o que impacta a imagem e a reputação da empresa, além de conquistar e preservar a fidelização dos clientes.

Para SHMUELI e KOPPIUS, da análise preditiva resultam benefícios ao se identificar um sem-número de variáveis que vão desde tendências, necessidades, expectativas, satisfação ou insatisfação dos *stakeholders* até previsão de demandas futuras, detecção de anomalias, fraudes, riscos, problemas ou crises potenciais que possam afetar a empresa, além da otimização de processos, recursos, custos, tempo ou qualidade na produção e na entrega dos produtos e serviços da empresa, além de novos produtos, serviços, soluções ou experiências que atendam às demandas e às tendências do mercado.

Segundo eles, a análise preditiva exerce:

[...] seis papéis: geração de novas teorias, desenvolvimento de medidas, comparação de teorias recorrentes, melhoria de modelos existentes, avaliação de relevância e avaliação da previsibilidade de fenômenos empíricos. (SHMUELI; KOPPIUS, 2018)

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo permite perceber que a ouvidoria possui um papel estratégico e uma contribuição essencial para o enfrentamento de crises organizacionais. Ao discorrer sobre os conceitos de risco e crise, demonstrar o envolvimento que a ouvidoria tem com a gestão de risco e, de forma enfática, com a gestão de crise, evidencia-se que ela atua e participa dessa gestão e o quanto as organizações precisam estar atentas a essa questão, e também que é preciso lembrar que o contexto de atuação é uma sociedade transformada pela cultura globalizada e munida de tecnologia com inovações constantes. Por tal razão, são destacados os benefícios da integração da ouvidoria com as demais áreas e a conclusão de que a gestão da empresa, mesmo no seu dia a dia, necessita ser realizada com base em dados e na análise preditiva, momento em que a ouvidoria se torna indispensável, pois sua condição de memória e consciência da organização facilita a compreensão e o uso das informações estruturadas e organizadas racionalmente. O artigo deixa claro que a ouvidoria é um instrumento valioso no aprimoramento da gestão para que as organizações se tornem capazes de descobrir como aproveitar o comprometimento e a capacidade de aprender com todos os seus membros.

Por meio da revisão bibliográfica é possível entender que a ouvidoria, espaço de razão para que ocorra comunicação livre e direta entre a organização e seus *stakeholders*, seja ao receber, encaminhar, responder e tratar suas demandas, pode também atuar na gestão de crise, dar confiabilidade pública às respostas que a organização divulgue. Ao interagir com as demais áreas da organização, além de contribuir para a melhoria dos processos e produtos, a ouvidoria passa a ter visão ampliada e integrada das expectativas dos *stakeholders* internos e externos, o que dá concretude às decisões que a organização venha a tomar e qualifica e habilita a ouvidoria para, até mesmo, se fazer representar no Conselho de Administração. O recurso da análise preditiva potencializa o papel da ouvidoria na gestão estratégica da organização ao fornecer informações valiosas para a tomada de decisão e para o processo de inovação da empresa.

A contribuição da ouvidoria para gestão de crises organizacionais é tema inquietante e que deve ser objeto de mais trabalhos, estudos empíricos e pesquisas que comprovem, na prática, sua atuação.

REFERÊNCIAS

- BAUDRILLARD, J. *A sociedade de consumo*. Elfos: 2003.
- BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. *Estado de crise*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 9.
- BERTACHINI, Luciana. Fundamentos de bioética na atuação de ouvidoria. *Revista Científica da ABO*. Ano 2, n. 2, p. 26, 2019.
- CARVALHO, Claudio Luiz. *Redes sociais corporativas*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017. p. 32.
- CHIAVENATO, Idalberto; MATOS, Francisco Gomes. *Visão e ação estratégica*. São Paulo: Atlas, 2022. p. 15.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2014.
- FREI BETTO (Carlos Alberto Libânio Christo). Pós-modernidade e novos paradigmas. *Revista Reflexão*. Ano 1, n. 3, nov. de 2000, p. 3.
- GRATELOUP, Léon-Louis. *Dicionário filosófico de citações*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 176.
- HAN, Byung-Chul. *Sociedade do cansaço*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2015.
- LUCAS, Robert. *W. Customer Service Skills for Success*. New York: McGraw-Hill Education, 2014.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v. 1.
- MORIN, Edgar; VIVERET, Patrick. *Como viver em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p. 26.
- ROBBINS, Stephen P.; JUDGE, Timothy A. *Comportamento organizacional: teoria e prática no contexto brasileiro*. São Paulo: Pearson Universidades, 2010. p. 336.
- SENNET, Richard. *O liberalismo enfraqueceu nossa rede de salvação*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-06-13/richard-sennett-o-liberalismo-enfraqueceu-nossa-rede-de-salvacao.html>. Acesso em: 29 jun. 2023.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Londres: George Allen & Unwin, 1942.
- SHMUELI, Galit; KOPPIUS, Otto. Predictive Analytics in Information Systems Research. *Management Information Systems Quarterly*. Working Paper n. RHS-06-138. Robert H. Smith-Schools Business. University of Maryland, p. 554, jul. 2010.
- TEIXEIRA, Patrícia B. *Caiu na rede. E agora? Gestão e gerenciamento de crises nas redes sociais*. São Paulo: Évora, 2013. p. 98.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- YASBECK, Luiz Carlos Assis. Ouvidoria é comunicação. *Organicom – Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*. Ano 7, n. 13, p. 18, 1º semestre de 2010.
- ŽIŽEK, Slavoj. *A coragem da desesperança: crônicas do ano que vivemos perigosamente*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

PANORAMA DAS OUVIDORIAS DO JUDICIÁRIO À LUZ DA RESOLUÇÃO 432 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Carolina Campos Afonso¹

Marília Barbosa de Barcelos²

Resumo

Este artigo analisa o panorama das ouvidorias do Judiciário brasileiro, com base em dados obtidos em 90 tribunais do país, entre outubro e novembro de 2022. A pesquisa investiga critérios de escolha do ouvidor, estrutura organizacional, canais de atendimento, garantia de sigilo e cumprimento de prazos de resposta. Além disso, são examinados aspectos relacionados ao atendimento a pessoas com deficiência e à população em situação de rua, uso de ferramentas tecnológicas e publicação de termos de uso, tratamento de dados pessoais, entre outros. O objetivo é fornecer uma visão abrangente do funcionamento das ouvidorias, identificando boas práticas e oportunidades de aprimoramento.

Palavras-chave: Resolução 432 do CNJ. Ouvidorias do Judiciário. Boas práticas. Aprimoramento.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p75-90

1 Mestra em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações. Secretária substituta da Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, TJDFT, Brasília/DF. (carolinacamposafonso@gmail.com)

2 Mestra em Administração Pública. Secretária da Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, TJDFT, Brasília/DF. (barcelos.ma@gmail.com)

Abstract

This article examines the landscape of the Brazilian Judiciary ombudsmen, based on data obtained from 90 courts across the country between October and November 2022. The research investigates criteria for selecting the ombudsman, organizational structure, communication channels, confidentiality assurance, and adherence to response deadlines. Furthermore, aspects related to serving people with disabilities and the homeless population, the utilization of technological tools, and the publication of terms of use and personal data handling are examined, among others. The objective is to provide a comprehensive overview of ombudsmen operations, identifying best practices and opportunities for improvement.

Keywords: National Council of Justice Resolution 432. Judiciary Ombudsman. Best practices. Enhancement.

1 INTRODUÇÃO

As ouvidorias desempenham um papel fundamental no contexto do Judiciário brasileiro, atuando como mecanismos essenciais de participação cidadã, transparência e fortalecimento da *accountability*. Ao proporcionarem um canal direto de comunicação entre os cidadãos e as instituições judiciais, as ouvidorias atuam na promoção da justiça acessível e na garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos.

No entanto, para que elas possam cumprir efetivamente seu papel, é essencial analisar o panorama das ouvidorias do Judiciário brasileiro, a fim de compreender as estruturas, os desafios e as boas práticas dessas instituições e identificar oportunidades de aprimoramento, sendo este, portanto, o objetivo geral deste estudo. Com base nessa necessidade, o presente artigo avaliou o cumprimento da Resolução 432 do Conselho Nacional de Justiça, CNJ, em 90 tribunais do país, no período entre outubro e novembro de 2022, a partir dos dados obtidos na pesquisa realizada por aquele órgão.

Desta maneira, este artigo tem os seguintes objetivos específicos: investigar os critérios de escolha do ouvidor e seu período de mandato; analisar a estrutura organizacional, incluindo o quadro de pessoal; avaliar os canais de atendimento disponibilizados e a garantia de sigilo no tratamento das informações recebidas; examinar o cumprimento de prazos de resposta e a utilização de ferramentas tecnológicas; verificar a atuação no atendimento a pessoas com deficiência, à população em situação de rua e na publicação de termos de uso e tratamento de dados pessoais; identificar boas práticas e fornecer recomendações para o aprimoramento das ouvidorias judiciais.

Com essa abordagem, buscamos fornecer uma visão ampla e detalhada para identificar oportunidades de aprimoramento e fornecer subsídios ao desenvolvimento de estratégias que ampliem a transparência, a eficiência e a efetividade dessas instituições. Além disso, este estudo tem o propósito de incentivar o debate sobre a importância da participação cidadã no Judiciário e fornecer referências para a implementação de políticas públicas que promovam a justiça acessível e a garantia dos direitos dos cidadãos.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Marco Legal das Ouvidorias no Judiciário Brasileiro: Resolução 432 do CNJ

A atuação das ouvidorias judiciais é marcada pela interlocução entre o Poder Judiciário e a sociedade, sendo por meio dela que o cidadão se aproxima do sistema de justiça, exercendo o controle externo de natureza popular. Segundo CALLEGARI (2014), esse movimento de aproximação na prática revela o funcionamento do atual modelo de gestão pública participativa.

Ocorre que essa função clássica foi se transformando ao longo dos últimos anos e novos papéis e responsabilidades foram sendo atribuídos às ouvidorias, a partir da vigência de três importantes novas leis: a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/11 (BRASIL, 2011); o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público – Lei 13.460/17 (BRASIL, 2017); e a Lei Geral de Proteção de Dados – 13.709/2018 (BRASIL, 2018).

Após a promulgação desses normativos, houve a necessidade de regulamentar as atividades deles decorrentes no âmbito do Judiciário, o que resultou na recente publicação da Resolução nº 432/2021 do CNJ (BRASIL, 2021), que dispõe sobre as atribuições, a organização e o funciona-

mento das ouvidorias dos tribunais e da Ouvidoria Nacional de Justiça, constituindo-se em capítulo importantíssimo da história das ouvidorias do Judiciário.

O primeiro destaque foi a regulamentação quanto à escolha e o mandato do ouvidor em seu Artigo 2º. Esse dispositivo é fundamental para assegurar que as ouvidorias serão regidas por autoridade eleita pelo Pleno (o Tribunal Pleno é integrado por todos os desembargadores e presidido pelo presidente do Tribunal de Justiça) com período máximo para o exercício da função e garantindo, desse modo, que haja rotatividade no assento de ouvidor. Outro ponto significativo foi a vedação de acumulação do cargo de ouvidor com outros diretivos ou de juízes. Sobre esse tema, corrobora QUINTÃO (2019):

Em segundo lugar, apenas 37% dos ouvidores possuem mandato (MENEZES, 2015), o que permitiria que o ouvidor pudesse exercer suas funções e atividades com um mínimo de independência. Ele possuiria **maior segurança no desenrolar dos trabalhos, garantindo a sua não destituição a qualquer momento de acordo com o livre arbítrio do gestor máximo**, mas sim com base em uma espécie de *recall* de mandato composto por decisão do conselho consultivo (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016). A instituição do mandato se faz mais presente nas agências reguladoras e universidades. Contudo, **reconhece-se a importância da renovação do ouvidor, possibilitando a sua recondução em apenas um período, para que a ouvidoria seja um espaço de fomento para novos pensamentos e projetos**, tendo menor vinculação ao *status quo*. (QUINTÃO, 2019, p. 309, grifo nosso)

Outro ponto foi a elevação das ouvidorias à alçada de órgão integrante da alta administração dos tribunais, ou seja, as ouvidorias passaram a integrar o corpo de dirigentes máximos da organização, juntamente com a presidência e a corregedoria dos órgãos. No mesmo artigo foi definido que se trata de órgão dotado de autonomia, conforme consta no Art. 3º da referida Resolução: “Art. 3º As ouvidorias constituem-se em órgãos autônomos, integrantes da alta administração dos tribunais e essenciais à administração da Justiça” (BRASIL, 2021, p. 3).

Quanto aos novos papéis que as ouvidorias vêm exercendo, esse mesmo normativo do CNJ chancelou as atribuições referentes à Lei Geral de Proteção de Dados, LGPD (BRASIL, 2018), sua função na defesa da ética, bem como fortaleceu o previsto no Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, CDUSP:

Art. 4º Os tribunais e o CNJ deverão dispor de ouvidorias judiciais, com estrutura permanente e adequada ao atendimento das demandas dos usuários, cabendo-lhes as seguintes atribuições, dentre outras que entenderem compatíveis com a sua finalidade: [...]
II – viabilizar o exercício dos direitos de cidadania e fomentar a participação social, auxiliando na transparência institucional e na promoção da qualidade do serviço público; [...]
IV – **atuar na defesa da ética**, da transparência, da eficiência da prestação do serviço público;
V – **estimular a conscientização dos usuários sobre o direito de receber um serviço público de qualidade** e atuar na busca de soluções para os problemas apresentados;
VI – propor a **adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário**, em observância à legislação pertinente; [...]
IX – contribuir para o **planejamento e para a formulação de políticas relacionadas ao desenvolvimento das atividades constantes da Lei nº 13.709/2018**. (BRASIL, 2018, n.p., grifo nosso)

Nos parágrafos do Artigo 5º é ainda mais explícita a responsabilidade das ouvidorias em relação à novel legislação, em que pese a redação não ser taxativa em termos de obrigatoriedade.

Art. 5º **Compete às ouvidorias judiciais** e à Ouvidoria Nacional de Justiça: [...]

§ 1º O **Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)**, previsto na Lei nº 12.527/2011, o **serviço de recebimento de informações** a que alude o art. 4º- A da Lei nº 13.608/2018, bem como o **recebimento de requisição do titular de dados pessoais, previsto na nº 13.709/2018**, em conformidade com a Resolução CNJ nº 363/2021, poderão ser exercidos pela ouvidoria, a critério de cada tribunal ou conselho. [...]

§ 3º À ouvidoria, a qual for atribuído o serviço de recebimento de requisição do titular de dados pessoais, previsto na Lei nº 13.709/2018, caberá encaminhar a demanda ao Encarregado de Proteção de Dados, acompanhando o tratamento até sua efetiva conclusão. (BRASIL, 2018, n.p., grifo nosso)

Os demais artigos tratam dos canais para recebimento, localização da unidade e procedimentos, sendo que alguns desses dispositivos visam regulamentar artigos do CDUSP no âmbito do Judiciário, conforme exposto no quadro comparativo abaixo.

Quadro 1 – Correspondência entre artigos da Lei nº 13.460/2017 e a Resolução nº 432 do CNJ

| LEI 13.460/17 – CDUSP | RESOLUÇÃO Nº 432 CNJ |
|---|---|
| <p>Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterà a identificação do requerente. [...]</p> <p>§ 4º A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico ou correspondência convencional ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo.</p> <p>§ 5º No caso de manifestação por meio eletrônico, prevista no § 4º, respeitada a legislação específica de sigilo e proteção de dados, poderá a administração pública ou sua ouvidoria requerer meio de certificação da identidade do usuário.</p> <p>§ 6º Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão colocar à disposição do usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação do requerimento previsto no <i>caput</i>, facultada ao usuário sua utilização.</p> <p>§ 7º A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.</p> | <p>Artigo 7º Os tribunais instituirão uma diversidade de canais de atendimento, devendo dispor, ao menos, de:</p> <p>I – presencial;</p> <p>II – formulário eletrônico;</p> <p>II – por correspondência física ou eletrônica; e</p> <p>IV – por ligação telefônica.</p> <p>§ 1º A ouvidoria será localizada preferencialmente no andar térreo e deve ser sinalizada, por meio de placas e informações adequadas.</p> <p>§ 2º Os canais de atendimento devem observar condições de acessibilidade ao usuário com deficiência ou mobilidade reduzida.</p> <p>§ 3º As ouvidorias observarão a Resolução CNJ nº 425/2021, pertinente ao atendimento à população em situação de rua.</p> <p>§ 4º A ouvidoria poderá utilizar quaisquer aplicativos ou ferramentas tecnológicas que se mostrem adequadas ao serviço, devendo priorizar o Balcão Virtual, previsto na Resolução CNJ nº 372/2021.</p> <p>§ 5º Cada órgão do Poder Judiciário disponibilizará, no respectivo sítio eletrônico oficial, em campo permanente e em destaque, na página inicial, ícone para acesso à página da ouvidoria.</p> |

| LEI 13.460/17 – CDUSP | RESOLUÇÃO Nº 432 CNJ |
|---|---|
| <p>Art. 12 Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução. Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende:</p> <p>I – recepção da manifestação no canal de atendimento adequado;</p> <p>II – emissão de comprovante de recebimento da manifestação;</p> <p>III – análise e obtenção de informações, quando necessário;</p> <p>IV – decisão administrativa final; e</p> <p>V – ciência ao usuário.</p> | <p>Art. 8º As manifestações recebidas na ouvidoria serão registradas em sistema informatizado, por ordem cronológica, para triagem, classificação e atendimento.</p> <p>§ 1º O usuário deverá receber o número do registro para o acompanhamento de sua demanda, bem como orientações pertinentes ao tratamento.</p> <p>§ 2º Nos casos em que a informação demandada constar do portal do tribunal na internet, a ouvidoria poderá optar por orientar o usuário sobre os procedimentos de consulta.</p> |
| <p>Art. 13 As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: [...]</p> <p>VI – receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e</p> <p>VII – promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.</p> | <p>Art. 4º Os tribunais e o CNJ deverão dispor de ouvidorias judiciais, com estrutura permanente e adequada ao atendimento das demandas dos usuários, cabendo-lhes as seguintes atribuições, dentre outras que entenderem compatíveis com a sua finalidade: [...]</p> <p>VII – receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento até a sua efetiva conclusão perante o órgão;</p> <p>VIII – promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o tribunal ou conselho, atuando no sentido de construir soluções pacíficas, sem prejuízo de outros órgãos competentes; [...]</p> |
| <p>Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.</p> <p>Parágrafo único. Observado o prazo previsto no <i>caput</i>, a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, e as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.</p> | <p>Art. 9º O atendimento às demandas será feito pela ouvidoria no prazo de até 30 (trinta) dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período, ressalvada a hipótese prevista no art. 11, parágrafos 1º e 2º, da Lei nº 12.527/2011.</p> <p>§ 1º As unidades componentes da estrutura orgânica dos tribunais prestarão as informações e esclarecimentos solicitados pela ouvidoria para atendimento às demandas recebidas, no prazo de até 20 (vinte) dias, contados do respectivo envio eletrônico, prorrogável de forma justificada uma única vez, e por igual período.</p> <p>§ 2º Os tribunais envidarão esforços para a redução do prazo de resposta.</p> |

Fonte: elaborado pelas autoras

Verifica-se na comparação entre os normativos que o CNJ regulamentou os principais pontos da Lei 13.460/17 (BRASIL, 2017) e ainda inseriu outros temas sensíveis e importantes para a atividade de ouvidoria, como a questão do mandato do ouvidor e de sua autonomia. Também acrescentou nessa norma políticas específicas do Judiciário, como a questão do atendimento a pessoas em situação de rua – Resolução CNJ nº 425/2021 (BRASIL, 2021) – e a possibilidade de atendimento por meio do Balcão Virtual – Resolução CNJ nº 372/2021 (BRASIL, 2021).

2.2 Metodologia

A metodologia utilizada neste estudo foi fundamentada em uma estratégia de pesquisa quantitativa. Os dados foram obtidos por um questionário eletrônico estruturado, enviado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a todos os tribunais brasileiros. Após solicitação feita pelas autoras, o Conselho encaminhou os dados anonimizados, com base na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

O questionário foi elaborado com o intuito de verificar o grau de adesão dos tribunais à Resolução 432 do CNJ, que dispõe sobre as atribuições, a organização e o funcionamento das ouvidorias dos tribunais, da Ouvidoria Nacional de Justiça e dá outras providências. Os respondentes foram representantes das ouvidorias de cada instituição, com conhecimento e experiência nas atividades desempenhadas.

Além da coleta de dados quantitativos por meio do questionário, eventualmente também foi realizada análise qualitativa dos dados disponibilizados nas páginas das ouvidorias nos respectivos sites dos tribunais. Isso porque nem sempre as respostas ao questionário eram conclusivas e foi preciso analisar documentos, relatórios, comunicados e outras informações publicadas pelas ouvidorias. O objetivo foi identificar práticas, iniciativas e outros elementos relevantes relacionados ao funcionamento e ao desempenho das ouvidorias. Essa abordagem permitiu obter *insights* qualitativos sobre as estratégias, desafios e boas práticas por elas adotadas.

2.3 Resultados

Inicialmente foi realizada uma etapa de “limpeza” e validação dos dados da pesquisa. Durante esse processo, foram identificados e tratados eventuais erros ou inconsistências nos dados, garantindo a confiabilidade e a precisão dos resultados. Além disso, é importante ressaltar que todas as informações analisadas foram tratadas de forma agregada e anonimizada, de modo a preservar a resposta individualizada das instituições envolvidas. Com base nesses dados, serão apresentados os principais achados em relação aos critérios de escolha do ouvidor, estrutura organizacional, canais de atendimento, garantia de sigilo, cumprimento de prazos de resposta e outros aspectos relevantes do funcionamento das ouvidorias do Judiciário brasileiro.

Tabela 1 – Segmento, nome do tribunal e quantitativo

| SEGMENTO | TRIBUNAL | TOTAL |
|-----------------|---|--------------|
| Estadual | Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios Tribunal de Justiça do Estado da Bahia Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas Tribunal de Justiça do Estado de Goiás Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia Tribunal de Justiça do Estado de Roraima Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins Tribunal de Justiça do Estado do Acre Tribunal de Justiça do Estado do Amapá Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas Tribunal de Justiça do Estado do Ceará Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão Tribunal de Justiça do Estado do Pará Tribunal de Justiça do Estado do Paraná Tribunal de Justiça do Estado do Piauí Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul | 27 |
| Trabalho | Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região | 24 |

| SEGMENTO | TRIBUNAL | TOTAL |
|-------------------------------------|--|-----------|
| Eleitoral | Tribunal Regional Eleitoral da Bahia Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas Tribunal Regional Eleitoral de Goiás Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe Tribunal Regional Eleitoral de Tocantins Tribunal Regional Eleitoral do Acre Tribunal Regional Eleitoral do Amapá Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas Tribunal Regional Eleitoral do Ceará Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul Tribunal Regional Eleitoral do Pará Tribunal Regional Eleitoral do Paraná Tribunal Regional Eleitoral do Piauí Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul | 25 |
| Militar | Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo Tribunal de Justiça Militar do Estado do Rio Grande do Sul | 03 |
| Federal | Tribunal Regional Federal da 1ª Região Tribunal Regional Federal da 2ª Região Tribunal Regional Federal da 3ª Região Tribunal Regional Federal da 4ª Região Tribunal Regional Federal da 5ª Região Tribunal Regional Federal da 6ª Região | 06 |
| Tribunal Superior e Conselho | Tribunal Superior do Trabalho Conselho da Justiça Federal Conselho Superior da Justiça do Trabalho Superior Tribunal de Justiça Superior Tribunal Militar | 05 |
| Total | | 90 |

Fonte: elaborada pelas autoras

A Tabela 1 apresenta uma visão geral dos segmentos dos tribunais e seus respectivos quantitativos participantes da pesquisa. Dos 90 tribunais analisados, 27 são do segmento Estadual, representando 30% do total. Os Tribunais do Trabalho compreendem 24 instituições, correspondendo a 26,7%; e os Eleitorais, 25, o que representa 27,7% do total. São 3 Tribunais Militares participantes, correspondendo a 3,3% do conjunto. Os Tribunais Federais contam com 6 unidades, representando

6,7% do total, enquanto os Tribunais Superiores e Conselhos estão presentes com 5 unidades, representando 5,6%.

Considerando que o total de tribunais do país é de 94 e a amostra utilizada neste estudo compreendeu 90, pode-se afirmar que a amostra é representativa do universo de tribunais do Judiciário brasileiro. Entende-se por amostra representativa aquela que captura a diversidade e as características principais da população-alvo, permitindo que os resultados obtidos sejam generalizáveis e aplicáveis ao contexto mais amplo. Portanto, uma amostra correspondente a aproximadamente 95,7% do total é considerada significativa e fornece base sólida para análise e conclusões sobre o panorama das ouvidorias no Judiciário brasileiro.

2.3.1 Critérios de escolha do ouvidor e do mandato

Após as informações demográficas, a primeira pergunta do questionário tratou da escolha do ouvidor e de seu mandato. O intuito foi o de confirmar se os tribunais atendem ao determinado no Art. 2º da Resolução 432, o qual dispõe sobre a eleição do ouvidor.

A análise dos resultados em relação à escolha do ouvidor revelou que 64 tribunais (71,1%) atenderam totalmente às diretrizes estabelecidas. Esses tribunais realizaram a eleição do ouvidor e seu substituto pelo Pleno ou Órgão Especial, respeitando o período mínimo de um ano e máximo de dois anos e sem acumulação com cargos diretivos e de juízes auxiliares. Além disso, são elegíveis apenas os magistrados em atividade, de acordo com seus regimentos internos. No entanto, é importante ressaltar que 22 tribunais (24,4%) atenderam parcialmente aos critérios, com algumas variações em relação ao tempo de mandato, elegibilidade ou acumulação de cargos, e 4 (4,4%) não atenderam às disposições da Resolução, indicando a necessidade de revisão e ajuste em seus processos de escolha do ouvidor. Esses resultados destacam a importância de avaliar a conformidade das ouvidorias do Judiciário brasileiro com as diretrizes estabelecidas pela Resolução 432, visando fortalecer a transparência, a eficiência e a legitimidade dessas instituições.

Dos 22 tribunais que atenderam parcialmente às diretrizes estabelecidas na primeira pergunta do questionário, 8 pertencem ao segmento Eleitoral. Dentre esses, 5 informaram que o atendimento parcial se deu devido ao trâmite de novas regulamentações internas que irão ajustar seus normativos de acordo com as diretrizes da Resolução do CNJ. No entanto, 3 apresentaram pontos divergentes em relação à norma do CNJ, sem indicar a intenção de realizar alterações. Um deles mencionou que manterá a indicação do ouvidor pelo presidente do tribunal, argumentando que há permissão para tal no § 4º do Art. 2º da Resolução CNJ 432/2021.

Art. 2º O ouvidor dos tribunais e seu substituto serão eleitos pelo Pleno ou Órgão Especial, para o [...]

§ 4º Excepcionalmente, poderá o ouvidor ser indicado pelo Presidente do tribunal, respeitadas as disposições já existentes nos respectivos atos normativos.

Do segmento Estadual, foram identificados 7 tribunais que atenderam parcialmente às diretrizes mencionadas anteriormente. Dentre esses, apenas 1 tribunal informou possuir regras diferentes das estabelecidas pelo CNJ, sem indicar intenção de alterá-las. Os demais estão em fase de ajuste dos normativos internos para se adequarem completamente às diretrizes da Resolução.

No segmento do Trabalho, 7 tribunais responderam que atenderam parcialmente à pergunta sobre a escolha do ouvidor. Entre esses, 2 informaram que não estavam adequados em relação a dois quesitos específicos: § 1º, que veda a acumulação do cargo de ouvidor com cargos diretivos e de juízes auxiliares, e § 4º, que prevê a possibilidade excepcional de indicação do ouvidor pelo presidente do tribunal, desde que respeitadas as disposições já existentes nos atos normativos internos.

Dos 4 tribunais que informaram não atender ao critério de escolha do ouvidor e ao mandato estabelecido, constatou-se que não foram localizados normativos publicados após novembro de 2022 que tratassem dessa regulamentação específica. Essa ausência de normativos atualizados sugere que esses tribunais ainda podem estar em desconformidade com as diretrizes estabelecidas pela Resolução.

2.3.2 Quadro de pessoal das ouvidorias

A análise das ouvidorias pesquisadas revelou grandes diferenças na estrutura organizacional e no quadro de pessoal dessas instituições. Essas diferenças podem ser observadas tanto em termos de composição e quantidade de equipes dedicadas à ouvidoria quanto em relação às atribuições e responsabilidades designadas a essas áreas. Além disso, outros fatores também têm influência nas variações encontradas, como o porte do tribunal, a abrangência geográfica de atuação, o número de processos e de demandas recebidas, bem como as políticas e recursos disponíveis para o funcionamento das ouvidorias.

Na pesquisa realizada, foram levantados dados sobre o número de profissionais envolvidos, incluindo magistrados, servidores, terceirizados, estagiários e outras categorias (requisitados, cedidos etc.). A média representa o número médio de profissionais em cada categoria, enquanto o desvio-padrão indica a dispersão desses valores em relação à média.

Essa média é uma medida estatística que representa o valor central de um conjunto de dados e fornece uma visão geral do número médio de profissionais em cada categoria que atua nas ouvidorias dos tribunais analisados. Por exemplo, a média de magistrados é de 1,4, o que indica que há cerca de 1 a 2 magistrados dedicados às atividades da ouvidoria em cada tribunal.

O desvio-padrão, por sua vez, é uma medida de dispersão que indica o quão distantes os valores individuais estão da média e ajuda a entender o grau de variação no número de profissionais em cada categoria.

A diferença entre um desvio-padrão pequeno e um grande está relacionada à variabilidade dos dados em relação à média. Um desvio-padrão pequeno indica que os valores individuais tendem a estar próximos da média, ou seja, há uma menor dispersão ou variação dos dados em relação ao valor médio. Por outro lado, um desvio-padrão amplo assinala que os valores individuais exibem uma dispersão mais significativa em relação à média, indicando uma variabilidade mais substancial nos dados.

Ao considerar a média e o desvio-padrão, podemos ter uma noção da distribuição e da consistência dos recursos humanos nas ouvidorias dos tribunais. Essas medidas são importantes para compreender as características e particularidades de cada uma, bem como para identificar possíveis desafios e oportunidades de melhoria na composição das equipes e na distribuição de profissionais em diferentes categorias.

Tabela 2 – Segmento, média e desvio-padrão do quadro de pessoal referente a magistrados, servidores, terceirizados e outras categorias

| TRIBUNAL SUPERIOR E CONSELHO | | | | | |
|-------------------------------------|-------------|------------|---------------|-------------|-------------------|
| | Magistrados | Servidores | Terceirizados | Estagiários | Outras categorias |
| Média | 1,4 | 4,8 | 7,2 | 0,4 | 0 |
| Desvio-padrão | 0,55 | 2,44 | 8,98 | 0,55 | 0 |
| MILITAR | | | | | |
| | Magistrados | Servidores | Terceirizados | Estagiários | Outras categorias |
| Média | 1,67 | 0,67 | 0 | 0 | 2,33 |
| Desvio-padrão | 1,15 | 1,15 | 0 | 0 | 2,08 |
| FEDERAL | | | | | |
| | Magistrados | Servidores | Terceirizados | Estagiários | Outras categorias |
| Média | 1,33 | 4,67 | 0,17 | 0,33 | 0,17 |
| Desvio-padrão | 0,52 | 4,78 | 0,41 | 0,82 | 0,41 |
| TRABALHO | | | | | |
| | Magistrados | Servidores | Terceirizados | Estagiários | Outras categorias |
| Média | 1,54 | 2,92 | 0,13 | 0,17 | 0,04 |
| Desvio-padrão | 0,51 | 2,24 | 0,45 | 0,38 | 0,20 |
| ELEITORAL | | | | | |
| | Magistrados | Servidores | Terceirizados | Estagiários | Outras categorias |
| Média | 1,52 | 4,00 | 2,48 | 0,44 | 0,16 |
| Desvio-padrão | 0,51 | 4,60 | 5,43 | 0,77 | 0,37 |
| ESTADUAL | | | | | |
| | Magistrados | Servidores | Terceirizados | Estagiários | Outras categorias |
| Média | 1,52 | 4,11 | 1,26 | 1,33 | 0,30 |
| Desvio-padrão | 0,80 | 4,56 | 2,18 | 1,82 | 0,67 |

Fonte: elaborada pelas autoras

2.3.3 Canais de atendimento e acessibilidade

No que diz respeito aos canais de atendimento e à acessibilidade, constatou-se que das 90 ouvidorias analisadas, 83 delas são responsáveis pelo Sistema de Informação ao Cidadão, SIC. Isso demonstra que a maioria assumiu a função de disponibilizar um canal específico para o recebimento de pedidos de acesso à informação, conforme estabelecido pela Lei nº 12.527, de 2011. Essa atribuição evidencia o compromisso dessas ouvidorias em facilitar o acesso dos cidadãos às informações públicas, proporcionando uma via direta e eficiente para solicitação e obtenção de dados.

No que se refere à responsabilidade pelo recebimento de requisições do titular de dados pessoais, conforme previsto na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), constatou-se que 64 tribunais informaram que suas ouvidorias são responsáveis por esse recebimento. Isso indica um reconhecimento por parte dessas instituições sobre a importância de assegurar aos cidadãos o exercício de seus direitos em relação à proteção de dados pessoais. Por outro lado, outros 26 afirmaram que suas ouvidorias não desempenham essa responsabilidade, já que a elas não é atribuída formalmente essa função.

A análise dos canais de atendimento disponibilizados pelas ouvidorias dos tribunais e conselhos revela uma variedade de opções para os cidadãos interagirem com essas instituições.

Presencial: dos 90 casos analisados, 89 mencionaram oferecer atendimento presencial como canal de contato com a ouvidoria, permitindo que os cidadãos se dirijam pessoalmente às instalações físicas para apresentar suas manifestações e obter respostas.

Formulário eletrônico: todos os tribunais e conselhos disponibilizam formulários eletrônicos como canal de atendimento, por meio dos quais os cidadãos podem preencher e enviar suas manifestações de forma on-line.

Correspondência física: 86 tribunais/conselhos mencionaram aceitar correspondência física pelo correio tradicional, seja por carta ou outro meio físico, como forma de comunicação com a ouvidoria.

Correspondência eletrônica: todos os tribunais e conselhos relataram utilizar a correspondência eletrônica como um dos meios de contato com a ouvidoria, enviando suas manifestações por e-mail.

Ligação telefônica: 89 tribunais/conselhos disponibilizam um número de telefone para contato direto com a ouvidoria.

Outra: 42 tribunais mencionaram a existência de outros canais de atendimento, como aplicativos de mensagens e *chatbots*.

No que diz respeito à acessibilidade, os resultados revelam uma situação mista. Quanto à localização e a sinalização da unidade de ouvidoria, 45 indicaram o andar térreo, sinalização por meio de placas e informações adequadas. Outras 30 ouvidorias mencionaram que, embora não cumpram ambos os itens, ao menos um deles é atendido. No entanto, 15 relataram que não atendem a essa adequação.

Já em relação à acessibilidade para usuários com deficiência ou mobilidade reduzida, a maioria das ouvidorias apresenta medidas positivas, com 75 sendo consideradas totalmente acessíveis. Porém, 13 têm apenas acessibilidade parcial, enquanto 2 não oferecem acessibilidade adequada. Esses resultados destacam a importância de promover a acessibilidade plena em to-

das, tanto em termos de localização e sinalização quanto no que diz respeito à infraestrutura que permita a participação igualitária de todas as pessoas, independentemente de suas habilidades físicas ou limitações.

No que se refere à questão do atendimento à população em situação de rua pelas ouvidorias, os resultados revelam que, do total de casos analisados, 34 oferecem atendimento totalmente voltado para essa parcela da população, enquanto em 27 delas o atendimento é parcial e 29 informaram não disponibilizar esse tipo de atendimento específico. É importante destacar que, diante do desafio de abrir as portas da Justiça aos mais vulneráveis, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu a Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades (PopRuaJud), por meio da Resolução CNJ nº 425/2021. Essa iniciativa visa garantir atendimento prioritário e sem burocracia nos tribunais brasileiros à população em situação de rua, possibilitando o acesso à Justiça de forma ágil, simplificada e efetiva. Essa política busca promover a inclusão e a igualdade no acesso à Justiça, reconhecendo a importância de atender às necessidades específicas desse grupo social vulnerável.

A pesquisa revelou que 38 tribunais/conselhos utilizam o Balcão Virtual como canal de atendimento, conforme previsto na Resolução CNJ nº 372/2021, enquanto 52 não adotam essa ferramenta. Do universo pesquisado, 66 ouvidorias também disponibilizam algum outro aplicativo ou ferramenta tecnológica, enquanto 24 não o fazem. Entre essas estão o WhatsApp, *chatbot*, formulário eletrônico, software de áudio e tradução em Libras (Língua Brasileira de Sinais), inteligência artificial chamada de Rybená, Zoom, aplicativo de mensagem, formulário eletrônico do SEI, QR Code de acesso, SZ.chat e o Sistema para Gestão de Ouvidorias da empresa OMD.

Os resultados revelam que a quase totalidade dos tribunais ou conselhos (89 deles) mantém em sua página inicial um ícone para acesso à página da ouvidoria, em campo permanente e em destaque.

2.3.4 Tratamento de informações e sigilo

No que diz respeito ao tratamento de informações e ao sigilo, os resultados revelam que todas as manifestações recebidas pelas ouvidorias dos 90 tribunais/conselhos são registradas em sistema informatizado por ordem cronológica, demonstrando controle adequado e organizado dessas informações.

Em relação às unidades internas, a grande maioria (87 delas) foi notificada da necessidade de prestar informações e esclarecimentos solicitados pela ouvidoria no prazo de até 20 dias. No entanto, 3 não adotaram essa prática, indicando uma possível lacuna no cumprimento desse requisito.

Quanto à adequação dos atos ao previsto no Art. 10 da Resolução CNJ 432/2021, que estabelece diretrizes para as manifestações dirigidas à ouvidoria, a maioria (85) informou ter se adequado completamente, enquanto 5 afirmaram ter se adequado parcialmente.

Art. 10 - As manifestações dirigidas à ouvidoria deverão conter a identificação e os meios de contato do usuário.

§ 1º O usuário poderá requerer a preservação de sua identidade, observada a possibilidade de revelação em caso de relevante interesse público ou interesse concreto para a apuração dos fatos, nos termos previstos no art. 4º-B, *caput* e parágrafo único,

da Lei nº 13.608/2018.

§ 2º As denúncias ou comunicações de irregularidades, se feitas de forma anônima, poderão ser encaminhadas pelo ouvidor aos órgãos competentes quando existir, de plano, provas razoáveis de autoria e materialidade.

No que se refere à publicação dos termos de uso e de tratamento de dados pessoais na página da ouvidoria, a maioria (83) realiza essa divulgação. No entanto, 7 ainda não adotaram essa prática, o que representa oportunidade de melhorias na transparência e no conhecimento dos cidadãos sobre o tratamento de seus dados pessoais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No geral, os dados obtidos revelam um panorama diversificado das ouvidorias do Judiciário brasileiro, evidenciando tanto boas práticas quanto oportunidades de aprimoramento. Esses resultados enfatizam a importância de promover uma governança eficiente e transparente nas ouvidorias. É fundamental que essas instituições sejam constantemente avaliadas e ajustadas para cumprirem seu papel como canal de interlocução entre a sociedade e o Judiciário. O monitoramento contínuo e a adoção de melhorias nessas áreas contribuirão para fortalecer seu funcionamento, garantindo uma prestação de serviço de qualidade que atenda às demandas e manifestações dos cidadãos de forma efetiva e inclusiva.

Esse trabalho contribui para o entendimento das características, estruturas e práticas das ouvidorias do Judiciário brasileiro, oferecendo *insights* sobre boas práticas identificadas e áreas que podem ser aprimoradas. As informações coletadas fornecem subsídios para a reflexão e tomadas de decisão por parte das instituições responsáveis por sua gestão, visando melhorar a transparência, a eficiência e a efetividade desses canais de comunicação com os cidadãos.

Como possíveis direções para pesquisas futuras, seria importante:

a. Avaliar a efetividade das ouvidorias, ou seja, realizar pesquisa detalhada para medir a eficácia e a eficiência no atendimento às demandas dos cidadãos e no fortalecimento da participação cidadã, envolvendo análise de indicadores de desempenho, coleta de dados sobre a satisfação dos usuários e realização de estudos de caso para identificar boas práticas e desafios enfrentados.

b. Analisar os fatores de sucesso, ou seja, investigar os fatores-chave que contribuem para o sucesso das ouvidorias do Judiciário, incluindo aspectos como liderança, governança, recursos humanos, infraestrutura e processos de trabalho.

c. Analisar as barreiras à participação, com o objetivo de investigar obstáculos e desafios enfrentados pelos cidadãos no processo de interação com as ouvidorias do Judiciário brasileiro.

Essas são apenas possíveis alternativas de pesquisas futuras que poderiam avançar no estudo sobre o panorama dessas ouvidorias e fortalecer ainda mais a participação cidadã nesse contexto. Cada uma delas aborda diferentes aspectos e desafios relevantes para sua compreensão e aprimoramento e para seu papel na sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 432, de 27 de outubro de 2021. Dispõe sobre as atribuições, a organização e o funcionamento das Ouvidorias dos tribunais, da Ouvidoria Nacional de Justiça e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original133611202111036182904b71000.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. [Constituição da República Federativa do Brasil de (1988)]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5., no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 5 mar. 2023.

CALLEGARI, José Antônio. *Ouvidoria de justiça: cidadania participativa no sistema judiciário*. Curitiba: Juruá, 2014.

QUINTÃO, Thales Torres. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo Federal. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 2, p. 297-324, Brasília, abr./jun. 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5397>. Acesso em: 5 mar. 2023.

ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS EM REDE

Aline Cerqueira¹

Márcia Nascimento²

Patrícia Stevanin³

Paulo Henrique Araújo Lima⁴

Resumo

Este artigo apresenta uma análise sobre os instrumentos de avaliação utilizados pelas redes de ouvidorias públicas para mensurar o desempenho das ouvidorias setoriais. Para este estudo foram analisados os relatórios de gestão das redes de ouvidorias dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro, Santa Catarina e do Distrito Federal, publicados no ano de 2021, como amostra representativa das cinco macrorregiões brasileiras. O estudo tem como objetivo verificar a adequação desses relatórios em relação às normativas que determinam as informações mínimas que deverão ser neles apresentadas, segundo a Lei nº 13.460, de 2017, e identificar a existência de outras informações complementares que podem se configurar como critérios de avaliação da prestação desse serviço público. Para a análise da amostra, optou-se por um estudo comparativo com técnicas de análise de conteúdo, que permitiram identificar as similitudes e diferenças existentes nos relatórios de gestão, por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa dos dados coletados. Os resultados apontam para diferenças relativas à quantidade e à qualidade da informação prestada e à existência de outras informações e/ou critérios que podem ser utilizados como variáveis na avaliação das ouvidorias públicas em rede e, assim, contribuir para o aprimoramento da gestão e da governança.

Palavras-chave: Redes de ouvidoria. Redes de governança. Instrumentos de avaliação. Relatórios de gestão. Prestação de serviço público.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p91-105

1 Pedagoga. Diretora de Ouvidoria da Subcontroladoria de Ouvidoria da Prefeitura de Belo Horizonte. (cerqueira.alinemendes@gmail.com)

2 Pedagoga. Ouvidora do Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado do Rio de Janeiro. (1marcia.nascimento@gmail.com)

3 Psicóloga. Ouvidora da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô. (patriciastevanin@yahoo.com.br)

4 Especialista em Gestão Social. Ouvidor da Secretaria de Proteção Social do Estado do Ceará. (pauloharaujol10@gmail.com)

Abstract

This paper analyzes the evaluation tools used by public ombudsman networks to measure the performance of sectoral ombudsman offices. For this study, the management reports of the ombudsman networks of the states of Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro, Santa Catarina, and the Federal District published in 2021 were analyzed as a representative sample of the five Brazilian macro-regions. The study aims to verify the adequacy of these reports concerning the regulations that determine the minimum information that must be presented in them, according to Law nº 13,460 of 2017, and to identify the existence of other complementary information that can be configured as criteria for evaluating the provision of this public service. The sample was analyzed by means of a comparative study employing content analysis techniques, which made it possible to identify similarities and differences in the management reports using a qualitative and quantitative approach to the data collected. The results point to differences regarding the quantity and quality of the information provided and the existence of other information and/or criteria that can be used as variables in evaluating public ombudsman networks and thus contribute to improving management and governance.

Keywords: Ombudsman networks. Governance networks. Evaluation instruments. Management reports. Public service.

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o conceito da abordagem de redes, segundo LOPES e BALDI (2009), fundamentam-se em três escolas de pensamento: na sociologia, segundo a qual os padrões de interação e comunicação são elementos cruciais para compreender a vida social; na antropologia, em que se destaca o papel do conteúdo das interações, as condições sob as quais elas acontecem e sua evolução ao longo do tempo; e, por último, na teoria dos papéis de Katz e Kahn, de acordo com a qual conjuntos de papéis se sobrepõem e se ligam. Como as questões sobre redes são complexas e perpassam várias dimensões, e dada a necessidade de delimitar o escopo desta pesquisa, foi utilizado o conceito de rede como forma de governança e como mecanismo alternativo para a implementação de políticas intersetoriais no âmbito do Estado brasileiro.

Nessa perspectiva, elas podem ser estudadas a partir de duas abordagens: a primeira, referente às questões relacionadas às redes para elaboração de uma estratégia analítica e de um conjunto de heurísticas voltadas para a análise de questões sociais complexas, que trata a especificidade de redes como perspectiva de análise; a segunda, caracterizada pelo conceito de redes para representar novas formas de governança (POWELL e SMITH-DOERR, 1994), que vem sendo amplamente utilizada no setor público, equiparando-se a outras opções estruturais, como a decisão de verticalizar ou terceirizar as atividades de uma organização. Nessas redes, questões são solucionadas por um conjunto de atores, em que a governança se vincula ao processo de orientação e interação entre esses agentes, de forma mais ou menos horizontal, rápida e eficiente.

No setor público, as redes constituem uma estratégia para a organização e fomento da inovação, como forma de governança capaz de contribuir para o crescimento econômico, a elevação da capacidade governamental e de resolver problemas por meio do incremento da qualidade e da eficiência do serviço público (CAVALCANTE e CAMÕES, 2017; ISIDRO, 2018; MONTEZANO e ISIDRO, 2020). Nesse âmbito, destacam-se as chamadas “redes de ouvidorias”, fóruns de integração das ouvidorias públicas que reúnem um objetivo comum de cooperação, das necessidades a serem atendidas em relação ao público-alvo e do conjunto de serviços que ofertam à sociedade. Caracterizam-se por serem homogêneas em relação ao perfil das instituições que as compõem, pelos princípios de horizontalidade e pela descentralização dos processos que visam a consolidação de uma agenda nacional de ouvidoria pública.

As pesquisas relacionadas aos estudos sobre governança em rede centram-se, em sua grande maioria, nos atributos dos atores em rede e na forma e no conteúdo dos seus relacionamentos em um determinado contexto institucional. A partir da análise da literatura na área, observa-se a necessidade de analisar outros elementos relacionados às redes de governança, seus entes e os processos que as perpassam, por exemplo, como as redes avaliam os entes participantes, as ouvidorias setoriais, por meio dos relatórios de gestão de ouvidoria, considerando que a avaliação de políticas públicas é de grande importância para subsidiar a gestão no que concerne à formulação, ajustes, manutenção ou interrupção dessas políticas. Para esta análise foi selecionada uma amostra composta de cinco relatórios de gestão das redes de ouvidorias dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro, Santa Catarina e do Distrito Federal, do ano de 2021, disponibilizados na internet, que permitirá um estudo comparativo, a fim de identificar possíveis semelhanças e diferenças em relação às informações e dados apresentados, e observar a adequação desses relatórios às normativas

que determinam as informações mínimas que deverão ser apresentadas, de acordo com a Lei nº 13.460/2017, e a existência de outras informações e/ou critérios que complementam essa avaliação, por meio de um viés quantitativo e qualitativo.

Espera-se, portanto, que este estudo possa contribuir com as pesquisas sobre as redes de ouvidorias públicas, com foco nos instrumentos de avaliação utilizados, para aferir a qualidade dessas ouvidorias e a forma como esses resultados são utilizados nos sistemas de governança.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Ouvidorias e Redes de Governança

Um dos conceitos que se aplicam à questão de redes de cooperação, como, por exemplo, as redes de ouvidorias, é o proposto por SANTOS (1997), que se refere à governança como padrões de articulação e de cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações entre e por meio das fronteiras do sistema econômico, incluindo nessas relações as redes informais. A governança de redes depende das características do projeto de formação de rede, de seu nível de autonomia e do serviço público prestado. Os estudos apontam para a existência de variáveis fundamentais na organização de redes públicas de cooperação, como aquelas relacionadas aos atores envolvidos, caráter das relações, foco de atuação, processo, princípios e valores, interações, ambiente, engajamento e racionalidade.

A composição de uma rede depende do tipo de serviço prestado, considerando as necessidades que devem ser atendidas e, fundamentalmente, do objetivo comum da cooperação. Dessa forma, as redes de ouvidorias se caracterizam como redes homogêneas, pois ofertam o mesmo “produto”, ou seja, atuam na prestação de serviço público para o bem-estar do cidadão, em conformidade com a ótica legal e transparente da instituição. A articulação das ouvidorias em rede tem, portanto, a finalidade de aliar interesses em comum, ao resolver problemas complexos das instituições, reconhecendo que não conseguirão alcançar os objetivos isoladamente. Elementos como a transparência das relações, confiabilidade e compartilhamento de valores são pilares importantes para melhorar sua eficácia. Sob este último aspecto, destaca-se a governança vinculada ao processo de interação e de orientação que ocorre nessas redes de atores, como aponta a definição de Klijn e Koppenjan:

Redes de governança como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes, que se agrupam em torno de problemas de políticas, um programa de políticas e/ou um conjunto de recursos e que são formados, mantidos e alterados através de uma ou mais séries de interações. (KLIJN e KOPPENJAN, 2016, p. 11, tradução nossa, *apud* SALDANHA *et al.*, 2020. p. 217.)

Considerando esse conceito, as redes de ouvidorias constituem-se como redes de governança, cujos atores atuam na busca de trocas de informações, na maximização dos recursos disponíveis e de objetivos compartilhados. O processo de governança envolve a identificação de metas e de meios para alcançá-las, tornando-se um importante referencial porque avalia, direciona e monitora a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Esse processo, no entanto, necessita de instrumentos gerenciais que tornem públicas as informações, tal como destacam DURIGON e DIEHL (2014), quando comentam que as controladorias podem contribuir para a governança corporativa por meio de instrumentos gerenciais

e de relevantes informações tornadas públicas em seus relatórios, em que se articula o planejamento com o processo de tomada de decisão. Nesse escopo, os relatórios de gestão de ouvidoria são instrumentos que contribuem para a governança, na medida em que a rede em si é considerada como uma unidade de análise.

Em face dessa discussão, observa-se a existência de uma organização formal que administra, gera e coordena as redes de ouvidorias e suas atividades, no caso em questão, as controladorias estaduais. Essa organização formal permite a geração de relatórios de gestão que incluem as informações relativas às ações das ouvidorias setoriais, destacadas no Artigo 13 da Lei nº 13.460/2017:

As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- I – promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II – acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III – propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- IV – auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
- V – propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
- VI – receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- VII – promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes. (BRASIL, 2017)

Nesses termos, o relatório de gestão de ouvidoria é um documento imprescindível, por meio do qual as redes podem avaliar os resultados alcançados, verificar sua eficácia e contribuir para uma governança compartilhada. Os resultados não devem estar focados apenas na resolução do problema público, mas também nos benefícios para a sociedade, para as organizações e para a própria rede, de modo a refletir o incentivo para que as instituições considerem esse tipo de articulação em vez da realização do serviço por conta própria. Nessa perspectiva, as redes podem ser analisadas por meio de seus relatórios de gestão, com foco na avaliação, tema que será tratado no tópico subsequente.

2.2 Mecanismos de Avaliação de Ouvidorias em Rede: O Relatório de Gestão como Instrumento de Avaliação

Os movimentos de reforma do aparelho administrativo do Estado, ocorridos na última década do século XX, demandaram uma redefinição de seu papel e a implantação de mecanismos de gestão mais modernos e eficientes que passaram a incluir a avaliação dos serviços públicos. Essas iniciativas modernizadoras da administração pública surgiram logo após o processo de redemocratização, no qual se inseriu o processo de expansão das ouvidorias públicas como forma de ampliar a participação social e contribuir para o relacionamento entre governo e sociedade. Segundo CARDOSO (2010), a ouvidoria pública torna-se um lócus privilegiado para que a sociedade civil e o Estado possam agir em parceria, cada um facilitando a ação do outro, mas também exercendo um controle recíproco.

Nesse contexto, a avaliação dos serviços públicos apresenta-se como um instrumento relativo à investigação (qualitativa e/ou quantitativa) da qualidade do serviço e à satisfação do usuário sobre o que foi prometido (expectativa) *versus* a experiência concreta durante a jornada de consumo do serviço. Dessa forma, a avaliação evidencia os resultados de um determinado programa ou projeto, podendo ser utilizada pelo gestor para fundamentar decisões, já que a coleta de informações confiáveis permite a identificação de aspectos que necessitam de melhoria e/ou reformulação dos processos internos, da tecnologia utilizada e da legislação pertinente.

A administração pública passou a implementar, portanto, estruturas organizacionais e modelos de gestão que substituíssem a antiga administração burocrática, concentrada nos processos, por um modelo gerencial, orientado para o cidadão e para a obtenção de resultados. Esse modelo de gestão por resultados é o que aproxima esse tipo de administração da avaliação. A avaliação constitui uma ferramenta indispensável à aferição da qualidade do serviço público prestado, na medida em que gera informações que possibilitam a análise dos resultados e a reorientação das ações inicialmente propostas. Segundo Costa e Castanhari,

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com o Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. (COSTA e CASTANHARI, 2003, p. 972)

No âmbito das redes de ouvidorias públicas, a avaliação configura-se como avaliação de desempenho por resultados, na medida em que procura verificar o alcance de seus objetivos, aferidos por meio do monitoramento a respeito da eficiência, eficácia e efetividade do serviço prestado. Apresentadas em um relatório de gestão, as informações revelam o desempenho das atividades de ouvidoria, sua performance, os objetivos alcançados e os resultados obtidos em um determinado período, permitindo que a sociedade possa acompanhar o desempenho das ações desenvolvidas. São, portanto, um importante instrumento de transparência e avaliação das ações executadas.

Do ponto de vista normativo, as ouvidorias encaixam-se nos preceitos da Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa do usuário de serviços públicos da administração pública, que discorre em seu Artigo 15 sobre as principais informações que o relatório de gestão deve apresentar:

Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do *caput* do art. 14 deverá indicar, ao menos:

I – o número de manifestações recebidas no ano anterior;

II – os motivos das manifestações;

III – a análise dos pontos recorrentes; e

IV – as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

Parágrafo único. O relatório de gestão será:

I – encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e

II – disponibilizado integralmente na internet. (BRASIL, 2017, p. 6)

Espera-se, portanto, que o relatório de gestão contenha um núcleo de informações mínimas, por meio das quais seja possível aferir e/ou avaliar o trabalho e/ou o serviço prestado pela unidade de ouvidoria de cada órgão da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2017). É nesse contexto que se inserem os objetivos desta pesquisa apresentados nos tópicos subsequentes.

2.3 Definição da Amostra e Análises

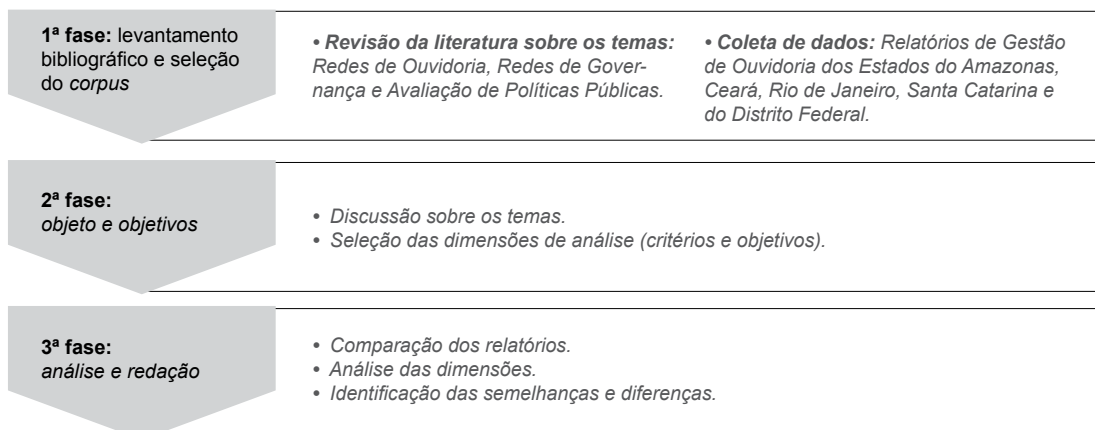
Conforme indicado na introdução, este é um estudo de metodologia comparativa, de natureza quantitativa e qualitativa, atendendo ao caráter descritivo de analisar os relatórios de gestão de ouvidoria como instrumentos de avaliação. Para a definição da amostra, optou-se pela análise dos relatórios referentes ao exercício de 2021 de cinco redes de ouvidorias públicas brasileiras, dos Estados do Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro e Santa Catarina, e do Distrito Federal, como amostra representativa de cada uma das macrorregiões geográficas do Brasil. Todos esses relatórios estão disponibilizados na internet e no Portal de Transparência dos Estados e do Governo do Distrito Federal, sendo, portanto, de conhecimento e acesso públicos, conforme determina a Lei nº 13.460/2017.

A análise realizou-se com foco nos seguintes objetivos:

1. Explicar a relação entre redes públicas de ouvidoria, governança e avaliação de políticas públicas, por meio da revisão da literatura sobre esses temas.
2. Realizar uma análise comparativa das informações avaliadas, a fim de identificar as similitudes e diferenças entre os relatórios das redes analisadas.
3. Verificar se o critério objeto de avaliação da ouvidoria representa uma variável qualitativa ou quantitativa e a existência de outros critérios e/ou instrumentos complementares à avaliação.
4. Analisar a existência de informações mínimas nos relatórios de gestão, em conformidade com a legislação em vigor e de outras informações e/ou critérios de avaliação referentes à atuação das ouvidorias públicas em rede, nos relatórios de gestão.

Para a obtenção dos dados e considerando o quantitativo de relatórios, optou-se por uma busca manual, que permitiu verificar cada uma das informações disponibilizadas nos documentos que contivessem dados numéricos e/ou percentuais relativos aos serviços prestados pelas ouvidorias setoriais de cada rede.

Demonstramos abaixo o percurso metodológico dessa pesquisa:



2.3.1 Análise das informações mínimas exigidas pela legislação em vigor

Em relação às redes de ouvidoria analisadas, destacam-se as seguintes informações obtidas a partir da amostra coletada, conforme apresentado na Tabela 1:

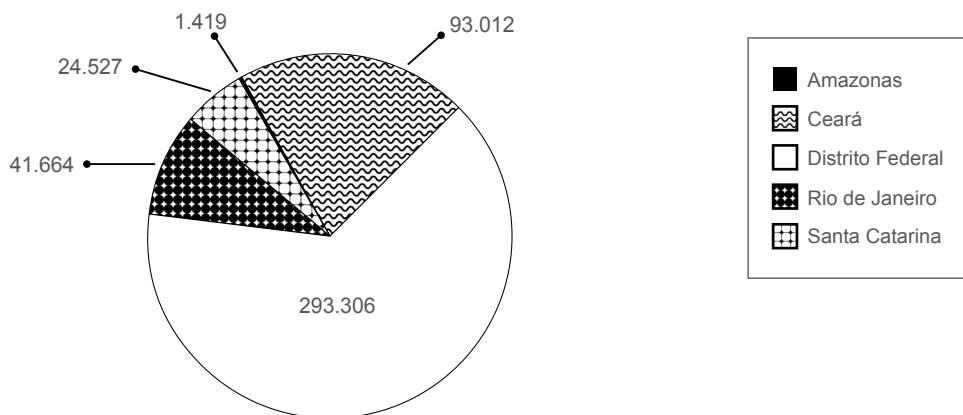
Tabela 1 – Descritivo das redes de ouvidorias

| DESCRITIVO DAS REDES DE OUVIDORIAS | |
|---|---|
| Amazonas | As ouvidorias estão vinculadas ao órgão central do Sistema Estadual de Ouvidorias, coordenado pela Controladoria-Geral do Estado do Amazonas, que supervisiona as atividades setoriais de ouvidoria do Governo do Estado. Não há registro de informações relativas ao quantitativo de unidades de ouvidoria vinculadas ao Sistema Estadual de Ouvidorias. |
| Ceará | A rede estadual de ouvidorias, regulamentada por meio do Decreto Estadual nº 33.485/2020, é composta de 62 ouvidorias setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, sendo coordenada pela Controladoria e Ouvidoria-Geral (CGE), enquanto órgão central. |
| Rio de Janeiro | A rede de ouvidorias e transparência do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, composta de 57 unidades de ouvidorias setoriais e 7 ouvidores ponto-focais, é vinculada à Ouvidoria e Transparência-Geral do Estado do Rio de Janeiro (OGE). |
| Santa Catarina | A rede é composta de 14 ouvidorias setoriais, 29 ouvidorias seccionais, vinculadas ao Núcleo Técnico do Sistema de Ouvidoria, da Controladoria-Geral do Estado, órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e Ouvidoria, com atribuição de coordenar as ouvidorias setoriais e seccionais do Poder Executivo Estadual. |
| Distrito Federal | A rede do Governo do Distrito Federal, criada em 2012, é vinculada à CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Não constam no relatório informações relativas ao número de ouvidorias vinculadas à rede. |

Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidoria.

Para a análise, realizou-se, inicialmente, a checagem das informações mínimas indicadas no Artigo 15 da Lei nº 13.460/2017 (o número de manifestações recebidas no ano anterior, os motivos das manifestações, a análise dos pontos recorrentes e as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas).

Figura 1 – Número de manifestações recebidas no ano anterior



Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidoria.

Em relação aos motivos das manifestações, para fins desta análise considera-se o assunto da manifestação.

Tabela 2 – Motivos das manifestações

| | MOSTRA | | | | |
|----------------------------------|---|--|--|---|---|
| | Amazonas | Ceará | Distrito Federal | Rio de Janeiro | Santa Catarina |
| MOTIVOS DAS MANIFESTAÇÕES | Todos os relatórios apresentaram algum dado referente aos assuntos mais demandados. | | | | |
| | Apresenta a frequência e o percentual dos assuntos mais demandados, porém sem classificação por tipo e/ou natureza da manifestação. | Indicação de dados estatísticos sobre o motivo das manifestações, com classificação geral dos assuntos mais demandados categorizados por tipo e/ou natureza da manifestação. | Apresenta os assuntos mais demandados, classificados por tipo e/ou natureza da manifestação, porém, não informa os dados percentuais e/ou quantitativos. | Indicação de dados estatísticos, com classificação geral dos assuntos mais demandados categorizados por tipo e/ou natureza da manifestação. | Indicação de dados estatísticos, com classificação geral dos assuntos mais demandados categorizados por tipo e/ou natureza da manifestação. |

Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidorias.

Verificou-se a existência de informações relativas aos assuntos mais recorrentes presentes nas manifestações e obteve-se a seguinte análise, indicada na Tabela 3.

Tabela 3 – Análise dos pontos recorrentes

| | Amazonas | Ceará | Distrito Federal | Rio de Janeiro | Santa Catarina |
|---------------------------------------|---|--|--|--|---|
| ANÁLISE DOS PONTOS RECORRENTES | Informa, indicando apenas os três assuntos mais recorrentes, com apresentação de dados quantitativos. | Informa, com indicação do órgão, relação dos assuntos mais demandados e dados quantitativos. | Informa, sem a indicação de dados quantitativos. | Informa, com apresentação de dados quantitativos gerais. | Informa, apresentando com base no tipo de manifestação. |

Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidorias.

Sobre os dois itens de informação analisados, a saber, os motivos das manifestações e a análise dos pontos recorrentes, é importante destacar que se observou na amostra analisada uma sobreposição de informações, com repetição de dados, que se deve, muito provavelmente, à falta de clareza na construção do item indicado na legislação. Quando se indica a necessidade de apontar os motivos das manifestações, a compreensão dessa informação pode parecer dúbia, no sentido de que a palavra “motivo” tanto pode ser compreendida como a razão pela qual a manifestação foi encaminhada como também pelo tipo de manifestação, ou seja, essa “razão” pode ser tipificada como uma denúncia, elogio, reclamação, solicitação e/ou sugestão. Dessa forma, observou-se a existência desses “motivos” indicados nos dois níveis de compreensão da informação (razão e tipificação), que, por sua vez, sobrepõem-se ao item subsequente “análise dos pontos recorrentes”, compreendido como o “assunto” mais recorrente das manifestações recebidas. Daí a sobreposição de informações nos dois itens apresentados.

Em relação às providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas, a análise da amostra revelou os dados demonstrados na Tabela 4.

Tabela 4 – Providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas

| | Amazonas | Ceará | Distrito Federal | Rio de Janeiro | Santa Catarina |
|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELA ADM. PÚBLICA NAS SOLUÇÕES APRESENTADAS | Não informado | Informa, com indicação de classificação em relação à providência adotada. | Não informado. | Não informado. | Não informado. |

Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidoria.

2.3.2 Outras variáveis relevantes sob o aspecto da avaliação

Os estudos sobre avaliação de políticas públicas apontam para a necessidade da avaliação de seu desempenho, baseada nas dimensões da economicidade, que objetiva a minimização de custos; a eficiência, que se relaciona à produtividade, ou seja, o quanto se produz com os meios disponíveis; a eficácia, que aponta o grau em que um programa atinge as metas e os objetivos programados para o público-alvo; e a efetividade, que mede os impactos da ação em termos de solução de problemas.

Como foi possível observar na amostra, algumas variáveis avaliadas, como, por exemplo, as determinadas pela legislação, não abrangem todas as dimensões indicadas para avaliar o desempenho das ouvidorias em rede, especialmente em relação à sua eficácia e efetividade. Seria necessária, portanto, a inclusão de outras variáveis para atender essas dimensões. A amostra analisada indicou a presença de três informações relevantes sob o prisma da avaliação de desempenho: o índice de resolubilidade das manifestações; a apresentação de dados relativos às pesquisas de satisfação dos usuários do serviço; e as boas práticas em ouvidoria, conforme demonstrado na Tabela 5. Note-se que essas variáveis incidem sobre a qualidade do serviço.

Tabela 5 – Outras variáveis relevantes para avaliação

| VARIÁVEIS | MOSTRA | | | | |
|---|-----------------|--------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Amazonas | Ceará | Distrito Federal | Rio de Janeiro | Santa Catarina |
| ÍNDICE DE RESOLUBILIDADE DAS MANIFESTAÇÕES | Não informado. | Informado. | Não informado. | Não informado. | Não informado. |
| ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS | Informado. | Informado. | Informado. | Informado. | Não informado. |
| BOAS PRÁTICAS EM OUVIDORIA | Não informado. | Informado. | Informado. | Não informado. | Não informado. |

Fonte: Relatórios de Gestão de Redes de Ouvidorias.

2.3.3 Outros instrumentos de avaliação

No contexto da amostra foi possível observar que algumas redes incluíram, em seus relatórios, outras variáveis relativas à avaliação e outros instrumentos, como a Rede de Ouvidorias do Estado do Ceará, por exemplo, que utiliza um instrumento específico para a avaliação de desempenho de suas ouvidorias. Esse instrumento, denominado “Relatório final de avaliação de desempenho das ouvidorias”, definido pela Portaria nº 97/2020, analisa as seguintes variáveis: resolubilidade das manifestações (0 a 2,5 pontos); boas práticas de ouvidoria/controle social (0 a 2,0 pontos); índice de satisfação dos usuários com a ouvidoria (0 a 2,0 pontos); relatório da ouvidoria setorial (0 a 1,5 ponto); participação nas reuniões da rede de fomento ao controle social (0 a 1 ponto); e identificação visual e divulgação dos contatos da ouvidoria (0 a 1 ponto), com base na análise e consolidação dos dados extraídos da plataforma Ceará Transparente, dos relatórios anuais das ouvidorias setoriais e dos relatórios de visitas técnicas (virtuais) às ouvidorias setoriais.

Por meio desse instrumento, a Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado classifica as ouvidorias setoriais com base em critérios definidos para cada uma das variáveis observadas e analisados por uma comissão *ad hoc*, que atribui uma pontuação e estabelece um *ranking* de classificação. Essa avaliação procura verificar em que medida as ouvidorias setoriais alcançaram os objetivos propostos, além de servir de suporte para melhorar a eficiência operativa e a eficácia das ouvidorias, ao combinar métodos quantitativos e qualitativos e ao disponibilizar informações e resultados que são úteis aos gestores, ouvidores setoriais e gestores de redes. Ela responde a questões imediatas e centrais como, por exemplo, em que medida os objetivos propostos foram alcançados, como as ouvidorias funcionam e quais os motivos que levaram a alcançar ou não os resultados. Há dois aspectos relevantes nesse tipo de avaliação: um diz respeito à importância da divulgação desses resultados, pois de nada adianta avaliar se as conclusões não são publicizadas, e o outro à incorporação de elementos valorativos e de julgamento (aspectos qualitativos), que não se confundem com o mero acompanhamento das ações governamentais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou discutir as concepções de redes, governança e avaliação voltadas para a formação de redes de ouvidorias públicas concebidas como elemento importante dentro de um modelo de gestão que privilegia o trabalho articulado entre os órgãos que o compõem, o fortalecimento da gestão intergovernamental e o aperfeiçoamento de procedimentos. Por caracterizarem-se como prestadoras de serviço público, as ouvidorias precisam ser avaliadas, sendo o relatório de gestão o instrumento pelo qual as redes prestam contas de seu desempenho. A análise dos relatórios das 5 redes da amostra evidenciou o não cumprimento da legislação, no que concerne à indicação das informações mínimas exigidas pela Lei nº 13.460/17:

- a) o número de manifestações recebidas no ano anterior;
- b) os motivos das manifestações;
- c) a análise dos pontos recorrentes;
- d) as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

Os dados coletados mostraram que somente 1 rede apresentou todas as informações mínimas exigidas pela legislação que trata da matéria. As demais ou não divulgaram a informação relativa

a algum dos itens exigidos ou apresentaram dados incompletos. Ressalte-se que a ausência de informação sobre as providências adotadas revela o não compromisso institucional com o sistema de governança, já que não há informações que indiquem que os problemas diagnosticados foram sanados. Esse é um ponto fundamental para o sistema de governança.

Verificou-se, também, a inexistência de outros dados igualmente relevantes para a avaliação da prestação do serviço das ouvidorias públicas, como o índice de resolubilidade das manifestações, apresentado em somente 1 relatório; o de satisfação dos usuários do serviço, informado em 4 relatórios; e as boas práticas em ouvidoria, informadas em apenas 2 relatórios. Ressalte-se que 2 desses itens analisam dados qualitativos significativos para a aferição da eficiência do serviço prestado.

Ainda com relação às informações mínimas exigidas pela legislação, a pesquisa evidenciou problemas referentes às informações solicitadas por 2 itens da legislação (os motivos das manifestações e a análise dos pontos recorrentes). Na amostra analisada há duplicidade e sobreposição de dados, advindos de problemas de compreensão/interpretação dos itens indicados, em virtude da falta de clareza discursiva na construção desses itens. A duplicidade e/ou ausência de informações prejudica a avaliação do serviço público. Esse diagnóstico mostra, portanto, a necessidade de uma revisão cuidadosa na redação desses itens da legislação, a fim de evitar interpretações equivocadas e sobreposição de dados. Constatou-se, também, que o relatório de gestão incide mais em informações quantitativas, em detrimento da avaliação da qualidade do serviço prestado. Nesse sentido, a pesquisa aponta para a necessidade de inclusão de informações que gerem dados qualitativos.

A análise evidenciou, ainda, a utilização de um outro instrumento de avaliação pela Rede de Ouvidorias do Ceará, que usa vários critérios de análise (o relatório de gestão é um deles). Esse instrumento apresenta uma classificação das ouvidorias setoriais, com base em critérios qualitativos e quantitativos, que evidencia sua importância e sua utilidade para o diagnóstico do desempenho das ouvidorias e para a observação de aspectos que precisam ser melhorados e/ou redirecionados na gestão.

Em suma, a pesquisa demonstrou a necessidade de modificação do inciso II, do Artigo 15, da Lei nº 13.460/17, de forma a evitar ambiguidades na interpretação dos itens relacionados às informações mínimas e da inclusão de outros itens que englobem a dimensão necessária (qualitativa) para avaliar o desempenho das ouvidorias em rede. Recomenda-se, ainda, que haja uma certa padronização dos relatórios de gestão de ouvidorias públicas em rede, considerando que todas ofertam o mesmo serviço, e uma ampliação dos instrumentos de avaliação, a exemplo do Ceará, com a indicação de uma classificação das ouvidorias setoriais, avaliadas por sua eficiência e eficácia, a fim de que o relatório de gestão se torne um instrumento completo e efetivo para melhorar a governança.

REFERÊNCIAS

- ASSIS, L. O. M. de. *Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo: FGV, 2012.
- BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa do usuário de serviços públicos da administração pública. Brasília, 2017.
- CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. *Ouvidoria pública como instrumento de mudança*. Brasília: Ipea, 2010, p. 1-30.
- CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura R. S. *Public Innovation in Brazil: An Overview of its Types, Results and Drivers*. Brasília: Ipea, 2017, p. 1-36.
- CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Ouvidoria-Geral do Distrito Federal. Relatório Sigo/DF, 2021. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/Relatorio-Anual-Ouvidoria-2021.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO. Governo do Estado do Ceará. Relatório de gestão de ouvidoria, 2021. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/relatorios-aneais/>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Governo de Santa Catarina. Relatório anual de gestão de ouvidoria, 2021. Disponível em: <https://www.cge.sc.gov.br/ouvidoria/ouvidoria-geral-do-estado-de-santa-catarina/>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- CONTROLADORIA-GERAL DO RIO DE JANEIRO. Ouvidoria e Transparência-Geral do Estado. Relatório anual de gestão, 2021. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/ranking-de-transparencia/>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- COSTA, Frederico L.; CASTANHARI, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, 37(5), set./out. 2003.
- DURIGON, A. R.; DIEHL, C. A. Controladoria no setor público: uma análise dos artigos publicados no Congresso USP de Controladoria e Contabilidade – Período de 2001 a 2011. *Contabilidade Vista & Revista*, 24(2), 91-109, 2014.
- INOJOSA, Rose Marie. Redes de compromisso social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 5, p. 115-141, set./out. 1999.
- ISIDRO, Antonio. *Gestão pública inovadora: um guia para a inovação no setor público*. Curitiba: CRV, 2018.
- JAKOB, André Codo. Governança, redes de políticas públicas e participação social: uma interseção de literaturas. *Pos*, v. 13, 2014.
- KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge, 2016.
- LOPES, Fernando; BALDI, Mariana. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. *Revista de Administração Pública – RAP*, 43(5), p. 1007-1035, 2009.
- MONTEZANO, Lana; ISIDRO, Antonio. Proposta de modelo multinível de competências para gestão pública inovadora. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, v. 12, n. 2, p. 355-378, 2020.
- POWELL, W. W.; SMITH-DOERR, L. Networks and economic life. In: SMELSER, N. J.; SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.
- SUBCONTROLADORIA-GERAL DE TRANSPARÊNCIA E OUVIDORIA. Governo do Estado do Amazonas. Relatório de gestão, 2021. Disponível em: <https://www.cge.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2021.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

APÊNDICE

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur. Redes e governança das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas – RP3*, n. 1, p. 1-29, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

CERQUEIRA, Gabrielle F. O relatório de gestão como ferramenta de avaliação da ouvidoria. *Cadernos Técnicos da CGU*, v. 5, Brasília, 2023.

CRUZ, June; MARTINS, Tomaz; QUANDT, Carlos. Redes de Cooperação: um enfoque de governança. *Revista Alcance – Eletrônica*, v. 15, n. 2. Univali, p. 190 -208, 2008. Disponível em: www.univali.br/alcance. Acesso em: 5 ago. 2023.

SALDANHA, Cristina C. T. *et al.* Formação de redes de governança para a inovação no setor público: estudo de Rede Inova/Gov e Comunidade de Simplificação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 2020.

SWEDBERG, R. (ed.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. p. 183-205.

FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE: A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA DO SUS DA CIDADE DE SÃO PAULO

Andrea de Melo Senes¹

Eliane Cardoso Lins Nascimento²

Leila Tufano³

Rosely Massaroto Canuto de Mello⁴

Silvia de Fátima Souto Rocha Pereira⁵

Resumo

O presente artigo descreve a experiência da Rede de Ouvidorias do Sistema Único de Saúde (SUS) da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo na avaliação da qualidade nos processos de registros e tratamento das demandas dos usuários dos serviços de saúde. Foi desenvolvido como um sistema próprio da ouvidoria para a admissão, classificação e organização dos dados analisados que subsidiam os relatórios gerenciais. A primeira parte do artigo apresenta a experiência da ouvidoria da rede hospitalar, aplicando uma ferramenta de qualidade no período de 2016 a 2020. A seguir, é descrita a metodologia da Planilha de Avaliação Continuada (PAC) e as adequações realizadas ao longo do tempo na ferramenta, atualmente utilizada por toda a Rede de Ouvidorias da Secretaria. Diante das reflexões desenvolvidas, foram exemplificados dados que, uma vez descritos e organizados na PAC, podem ir além da visão meramente estatística, fortalecendo o processo de organização e avaliação das tratativas da ouvidoria e ampliando suas contribuições para a leitura qualitativa. Acredita-se ser possível valorizar inovações nos métodos de aprimoramento dos processos de trabalho das ouvidorias, com aumento de assertividade nos dados e nos relatórios apresentados à alta direção.

Palavras-chave: Ouvidoria. Processos de qualidade. Ferramentas de avaliação. Saúde pública.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p107-118

1 Graduada em Odontologia. Mestre e Doutora em Ciências Odontológicas pela FOB/USP. Analista de Saúde na Secretaria Municipal de Saúde da PMSP Divisão de Ouvidoria. MBA em Gestão Estratégica em Ouvidoria na Área da Saúde pelo Centro Universitário São Camilo. (amsenes@prefeitura.sp.gov.br)

2 Graduada em Letras/Língua Portuguesa pelo Centro Universitário Sumaré e em Pedagogia pelas Faculdades Integradas Campos Salles. Assistente de Saúde na Secretaria Municipal de Saúde da PMSP. MBA em Gestão Estratégica em Ouvidoria na Área da Saúde pelo Centro Universitário São Camilo. (elianenascimento@prefeitura.sp.gov.br)

3 Coordenadora do Núcleo de Qualidade na Divisão de Ouvidoria SUS/SMS-SP. Especialista em Serviços de Saúde pela Universidade Nove de Julho. MBA em Gestão Estratégica em Ouvidoria na Área da Saúde pelo Centro Universitário São Camilo. (alieltb@hotmail.com)

4 Graduada em Serviço Social pela Uninove. Servidora na PMSP na Divisão de Ouvidoria. MBA em Gestão Estratégica em Ouvidoria na Área da Saúde pelo Centro Universitário São Camilo. (rmmello@prefeitura.sp.gov.br)

5 Coordenadora do Núcleo Técnico na Divisão de Ouvidoria SUS/SMS-SP. Graduada em Nutrição pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). MBA em Gestão Estratégica em Ouvidoria na Área da Saúde pela Universidade São Camilo. Pós-Graduada em Gestão em Saúde pela Fiocruz/MS. (sfsrocha@prefeitura.sp.gov.br)

Abstract

This article describes the experience of the Ombudsman Network of the Unified Health System (SUS) of the Municipal Health Department of São Paulo in evaluating the quality of the registration processes and treatment of demands from users of health services. It was developed as an ombudsman's own system for the admission, classification and organization of analyzed data that supports management reports. The first part of the article presents the experience of the hospital network's ombudsman, applying a quality tool in the period from 2016 to 2020. Next, the methodology of the Continuous Assessment Worksheet (PAC) and the adjustments made over time in the tool, currently used by the entire Secretariat Ombudsman Network. In view of the reflections developed, data were exemplified that, once described and organized in the PAC, can go beyond the merely statistical view, strengthening the process of organizing and evaluating the ombudsman's dealings, expanding their contributions to qualitative reading. It is believed that it is possible to value innovations in methods for improving ombudsman work processes, with increased assertiveness in the data and reports presented to senior management.

Keywords: Ombudsman. Quality processes. Assessment tools. Public health.

1 INTRODUÇÃO

A Divisão de Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo (SMS/SP) é vinculada administrativamente à Secretaria Executiva de Regulação, Monitoramento, Avaliação e Parcerias da SMS e, por ser a unidade central, realiza a gestão da Rede de Ouvidorias.

Dentro do escopo de atribuições dessa Divisão, de acordo com o inciso VI do Artigo 16 da Portaria Municipal nº 166/2021, está a gestão e a monitoração da qualidade dos dados inseridos no Sistema OuvidorSUS. O artigo pretende relatar a experiência da ouvidoria no que se refere à organização e avaliação de qualidade dos seus processos com o uso da ferramenta PAC. O OuvidorSUS é um sistema eletrônico desenvolvido pelo Departamento de Informática do SUS (Data-SUS) do Ministério da Saúde (MS), por solicitação da Ouvidoria-Geral do Sistema Único de Saúde (SUS). Essa plataforma possibilita o cadastro de reclamações, sugestões, solicitações, denúncias e elogios dos cidadãos, bem como a disseminação de informações e o acesso a programas de saúde. O OuvidorSUS é um instrumento que possibilita ao cidadão a busca dos seus direitos nos órgãos de saúde responsáveis pelo bom funcionamento do SUS, assim como a melhoria da comunicação entre as diferentes esferas administrativas, facilitando o cumprimento de seus princípios e diretrizes.

Em 2013, foi pactuado entre a SMS/SP e o MS a efetiva implantação do Sistema OuvidorSUS nas ouvidorias do SUS, e em 2015 tornou-se obrigatório seu uso, de acordo com o disposto na Portaria Municipal nº 757/15, para registro, acompanhamento, categorização e gerenciamento dos dados gerados, seguindo as orientações do *Manual das Ouvidorias do SUS*.

A partir dessa reestruturação, o OuvidorSUS possibilitou aferir no campo prático maior efetividade dos processos de trabalho pela capacidade de monitorar, acompanhar e orientar as ouvidorias municipais, garantindo a melhoria no tratamento das demandas, desde sua inserção até a resposta final para o cidadão. Trata-se de uma prestação de contas, pois a resposta final tem fé pública, uma vez que é emitida por órgãos públicos, contribuindo para conferir mais qualidade ao serviço prestado:

A excelência da qualidade na prestação de serviços deve ser trabalhada de forma contínua, sistemática e planejada em todos os processos. Buscando a padronização em seu serviço, a Rede Municipal de Ouvidorias do SUS da Cidade de São Paulo faz uso de Macro Processos, desde o registro do atendimento até o arquivamento da manifestação, passando pela confecção de relatórios, sem perder de vista a importância do exercício da cidadania e a necessidade de planejamento e garantia da qualidade para funcionamento sistêmico das ouvidorias locais, com o objetivo de fazer com que seus serviços se tornem mais eficazes a cada dia. (MOURÃO *et al.*, 2016)

Após o funcionamento desse sistema nas ouvidorias locais dos hospitais municipais em 2015, foi possível observar que o registro das demandas não alcançou adequação aos requisitos de qualidade relacionados na legislação vigente à época.

A condição de qualidade é compreendida como um processo em permanente construção, em que não existe ponto de chegada, e ao alcançar determinados objetivos inicialmente propostos, novos problemas surgem, o que revela a necessidade de realizar adequações e mudanças constantes na prática das ouvidorias, configurando uma perspectiva realista de que a constante autoavaliação deixa de ser uma ação pontual para se constituir em rotina de trabalho.

“Seríamos ingênuos se acreditássemos na existência de uma instituição perfeita, mas reconhecemos que existem iniciativas corporativas que buscam alinhar rotas de aprimoramento contínuo dos processos, das dinâmicas organizacionais, aperfeiçoando-se e se corrigindo” (BERTACHINI, 2019, p. 19).

Em 2015 foi iniciada a construção de documentos da qualidade, assim definidos por reunirem ferramentas de instruções com orientações e instruções padronizadas, visando qualificar os processos de trabalho da Rede de Ouvidorias do SUS e garantir a qualidade dos serviços prestados aos usuários dos serviços de saúde, bem como fornecer informações assertivas aos gestores.

O conjunto de documentos de qualidade – Manual de Boas Práticas, Procedimentos de Ouvidoria Padronizados (POPs), Formulários e Instruções de Trabalho (IT) – está reunido em um material produzido pela Secretaria Municipal de Saúde. A elaboração desses documentos é baseada na Lei Federal nº 13.460/2017 e na Portaria Municipal nº 166/2021.

A ferramenta Planilha de Avaliação da Qualidade (PAQ), inicialmente experimentada na Ouvidoria da Rede Hospitalar Municipal em 2016 e usada atualmente por toda a Rede de Ouvidorias do SUS, permite gerar relatórios aos gestores com dados mais assertivos, capazes de promover mudanças e melhorias no atendimento aos usuários dos serviços de saúde na cidade de São Paulo. Apesar de arrojada e eficaz, sua essência simples – construída a partir de uma ferramenta de uso comum, a planilha Excel, e com normas e procedimentos acessíveis – torna a aplicação por outras ouvidorias públicas ou privadas plenamente viável.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Contextualização

A ouvidoria da Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) era responsável pela gestão dos hospitais municipais de 2008 até 2020. Nesse ano, o Artigo 45 da Lei Municipal nº 17.433 dispôs sobre a reorganização da administração pública municipal indireta. Ao avaliar as manifestações registradas e tratadas pelas ouvidorias locais dos hospitais municipais, com dados extraídos do próprio Sistema OuvidorSUS, foi possível observar que as demandas não apresentavam adequação prevista nos requisitos de qualidade, tendo em vista as atribuições da ouvidoria e as diretrizes e legislações estabelecidas pela Ouvidoria Central da SMS.

A ouvidoria da AHM idealizou o núcleo de qualidade, que desenvolveu o instrumental Planilha de Avaliação Continuada (PAC), em Excel, que possibilitou o estreitamento no relacionamento com as ouvidorias das unidades, a elaboração de ações estratégicas para treinamento direcionado e pensar em ações visando melhorias no atendimento aos usuários dos serviços, além do monitoramento da qualidade desde a inserção da demanda até sua conclusão e o efetivo controle de prazos de resposta.

A Planilha de Monitoramento ou lista de verificação (*check-list*) é um formulário estruturado que torna fácil o registro e a análise de dados. É usada para responder com que frequência determinados problemas ocorrem. A lista de verificação substitui o “achismo” pelos “fatos”. É importante que os dados reflitam a realidade dos fatos, pois é a partir deles que as decisões são tomadas em uma organização. Se forem falsos ou tendenciosos, as informações serão falhas ou erradas, levando a decisões que prejudicam a todos. (RAMOS e VILELA, 2016)

Para a operacionalização desse processo, a equipe do núcleo, composta de três servidoras, dividiu os 21 hospitais pertencentes à rede na época. Cada equipe ficava como referência exclusiva de seus ouvidores, com as atribuições de análise das demandas, acompanhamento da elaboração dos relatórios gerenciais, monitoramento dos indicadores gerados a partir do respectivo preenchimento da planilha, bem como elaboração dos relatórios de qualidade.

A PAC continha campos apropriados para preenchimento de dados relativos ao registro de inserção da demanda, como: ouvidoria, número da demanda, data da inserção, tipo de atendimento, se o manifestante se identificou, coerência do texto, desmembramento da demanda, classificação, tipificação. Já para a análise dos dados relativos à conclusão da demanda, eram analisados o nome da sub-rede, coerência da resposta, prazo, conselho gestor e *feedback* ao manifestante.

Assim, a análise era realizada de maneira contínua, do início ao fim do processo, desde a inserção realizada pelo ouvidor até a resposta da área técnica e *feedback* para o munícipe. Após o monitoramento, as informações coletadas eram consolidadas e analisadas, de forma a gerar um relatório de qualidade.

Esse relatório destacava inconsistências que sinalizavam as ações necessárias a serem tomadas pelas ouvidorias locais, como visitas técnicas *in loco*, requalificação dos processos de trabalho e estratégias de alinhamento e sensibilização com as diretorias técnicas dos hospitais e demais áreas técnicas.

As visitas técnicas eram realizadas pela referência da equipe de qualidade, com o objetivo de alinhar o trabalho local com o da Ouvidoria Central da SMS, assim nomeada à época, baseado nos dados das análises obtidas por meio da ferramenta de qualidade. Eram elaborados relatórios dessas visitas, as quais também fortaleciam a ouvidoria local para com a gestão de cada hospital.

À ouvidoria cabe a geração de relatórios contendo informações precisas e fidedignas, com análise qualificada e comparativa acerca dos números e natureza das ocorrências, focando no tratamento individual das demandas para propiciar resultados de alcance e benefício coletivos. (BARREIRO e CYRILLO, 2022, p. 20)

A ouvidoria, principalmente a local, realiza um trabalho de educação continuada importante, desde o início da manifestação, passando pela resolução do conflito, até a entrega da resposta, apoiando o cidadão na organização de suas ideias para manifestar adequadamente suas necessidades e direitos violados, propiciando e ampliando as condições de diálogo, reflexões entre os envolvidos, a consciência, o consenso e mudanças que beneficiam a todos. Cada um dos hospitais municipais conta com um serviço de ouvidoria local conduzido por um ouvidor que tem, entre outras responsabilidades, a inserção de manifestações no Sistema OuvidorSUS.

A melhoria dos serviços de saúde prestados no SUS à população coloca o desafio de fortalecimento da gestão de qualidade dos processos de trabalho. A garantia de direitos e a incursão para melhoria das ações e serviços de saúde colocam-se como centrais para a qualidade das ouvidorias do SUS. Nesse sentido, a institucionalização da acreditação de ouvidorias do SUS apresenta-se como um desafio estratégico e, ao mesmo tempo, um dispositivo de fortalecimento do SUS.

Segundo Siqueira *et al.*,

Nesta perspectiva a qualidade é vista como um processo em permanente construção, onde não tem um ponto de chegada; ao alcançar determinados objetivos propostos, novos problemas aparecem, o que coloca a necessidade da realização de adequações/mudanças constantes na prática, num diálogo permanente com a sociedade. (SIQUEIRA *et al.*, 2022, p. 139)

A avaliação dos serviços de ouvidoria, nessa perspectiva, deixa de ser um momento pontual para se constituir em prática de rotina. O grande desafio consiste em enfrentar as condições para a sua sustentabilidade, diante das necessidades e emergências do fazer em saúde, em que tudo é para ontem.

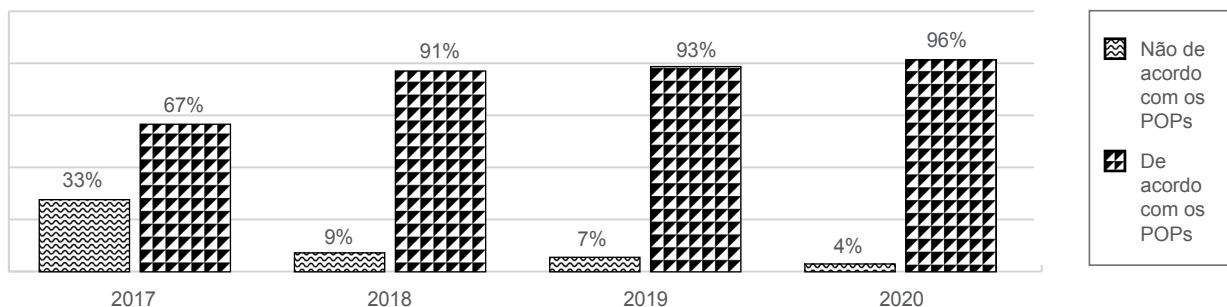
Em 2018, como resultado do trabalho empreendido, a Ouvidoria Central da AHM foi uma das escolhidas para participar do projeto-piloto de Acreditação Institucional de Ouvidorias do SUS, processo de avaliação que busca a Certificação de Qualidade pelo MS e pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Após o desenvolvimento do relatório de autoavaliação, a equipe de avaliadores externos da Fiocruz visitou a ouvidoria e analisou todo o processo de qualidade, incluindo aproximadamente 700 documentos. Em dezembro desse mesmo ano, a ouvidoria recebeu a placa de certificação pela participação no projeto-piloto.

Em 2020, com a extinção da AHM, sua equipe de ouvidoria passou a compor a Divisão de Ouvidoria da SMS/SP. Foram necessárias algumas alterações, porém a essência do trabalho de qualidade permaneceu com a criação do Núcleo de Qualidade (NUQ), que, além da continuidade das atividades com os hospitais, passou a assumir a tarefa de implantar a experiência em toda a Rede de Ouvidorias da Secretaria.

O Núcleo de Qualidade da extinta Ouvidoria da AHM elaborou um relatório final apontando que 96% das demandas tratadas estavam de acordo com os documentos da qualidade. Ao longo dos anos, muitas ações foram desenvolvidas para melhorar a qualidade nas demandas, um trabalho que requer paciência e conhecimento e, acima de tudo, empatia.

Figura 1 – Resultados obtidos com a PAC na AHM

Evolução da qualidade das demandas internas dos hospitais municipais de São Paulo de 2016 a 2020



Fonte: Relatório Analítico e Qualitativo do NUQ da PAC do AHM.

Considerando os efeitos positivos da iniciativa, a ouvidoria da SMS/SP decidiu implantar o Programa de Avaliação da Qualidade (PAQ) na Rede de Ouvidorias. Após modificação conjunta, a planilha genérica é formatada e utilizada por toda a Rede de Ouvidorias do SUS SMS/SP, fortalecendo a participação social na vida pública.

Com a efetiva consolidação do NUQ, a primeira ação foi realizar um diagnóstico da Rede de Ouvidorias para avaliar sua capacidade técnica, estrutural e orgânica, visando compreender a viabilidade da implantação e respeitar as características e especificidades de cada uma, bem como seus desafios e necessidades. Em seguida, foram realizadas agendas de sensibilização e alinhamento nas estruturas das Coordenadorias Regionais de Saúde. Conforme o Manual de Acreditação:

A qualidade dessas ações é garantida segundo a singularidade de cada ouvidoria, em face de sua história, contexto regional, ambiente social e experiência de suas práticas. A qualidade que se pretende implantar nos serviços de saúde pública e de ouvidorias realiza-se a partir do modo como a condução do processo de trabalho se desenvolve, ou seja, mediante pactos firmados nos diferentes âmbitos do SUS em defesa dos interesses comuns. (MOREIRA, MOTTA e RIBEIRO, 2018, p. 195)

A partir da Portaria nº 166/2021, aprimorada a metodologia, gerou-se uma nova versão da planilha e foram elaborados novos protocolos e orientações. Também foram criadas ferramentas para melhorar o fluxo de informações com as ouvidorias das unidades, como o Painel da Atenção Hospitalar Municipal e o Painel das Ouvidorias das Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) e Supervisões Técnicas de Saúde (STS), desenvolvidos para disponibilizar todos os materiais específicos, as instruções de trabalho e orientações técnicas para essas ouvidorias.

Por entender que a versão da planilha utilizada pela equipe de qualidade da extinta Autarquia Hospitalar não atenderia amplamente as necessidades operacionais e gerenciais, foram realizadas oficinas com a equipe técnica da Divisão de Ouvidoria e, posteriormente, realizado um projeto-piloto com uma ouvidoria da CRS, uma ouvidoria de STS e três ouvidorias de hospitais.

Importante destacar que durante o período de maturação da planilha, com a continuidade do processo de avaliação da Acreditação Institucional de Ouvidorias do SUS, a Divisão de Ouvidoria foi convidada a participar da avaliação já com possibilidade de certificação. No relatório de avaliação externa submetido ao comitê acreditador, houve grande destaque à ferramenta Planilha de Avaliação da Qualidade (PAQ) e seu impacto positivo, ainda que em início de processo, conforme citado por avaliadores no Relatório de Avaliação Externa escrito pela Fiocruz: “Outro ponto positivo da PAQ é a incorporação de um viés de autoavaliação, fazendo com que as equipes das ouvidorias olhem para dentro de seus processos, identifiquem os principais entraves no fluxo das demandas e possam, assim, aperfeiçoar seus processos de trabalho” (FIOCRUZ, 2023, p. 29).

O protótipo de alta fidelidade foi testado em toda a rede no período entre agosto e dezembro de 2022. Atualmente, a PAQ está vigente nos serviços de ouvidoria da Divisão de Ouvidoria, Serviço de Atendimento Médico de Urgência, Hospital do Servidor Público Municipal, 6 coordenadorias, 27 supervisões e 25 hospitais. Para melhor acolher a rede e dirimir questões sobre a ferramenta, foi disponibilizado um plantão de dúvidas, com agendamento on-line, garantindo atendimento exclusivo a cada ouvidor.

Nessa versão atualizada de avaliação, decidiu-se desmembrar a planilha em dois modelos, de

acordo com os fluxos e processos de trabalho das ouvidorias da Rede conforme descrito no item 2.2, a seguir.

2.2 Aspectos Técnicos da Planilha

A PAQ foi desenvolvida no Excel Web, possibilitando a utilização da ferramenta de qualquer lugar, sem necessidade de salvar em pasta ou arquivo de PC, possibilitando acesso para monitoramento em tempo real. Está hospedada no *drive* do NUQ, o que facilita fazer ajustes técnicos sempre que necessário.

Para operação na rede, o processo de análise foi desmembrado em duas planilhas e, tendo acesso via *link*, cada ouvidoria acessa a planilha de acordo com seus processos e rotinas de trabalho.

2.2.1 Planilha de avaliação da qualidade de inserção

Essa planilha é utilizada pelas ouvidorias das coordenadorias e hospitais, onde são avaliados dados relativos ao registro da manifestação no sistema informatizado, como data de registro, data de encaminhamento, nome do setor responsável, número de protocolo, origem da demanda, tipificação, data da avaliação, avaliador e estabelecimento para correção. Por meio de uma fórmula, os dados referentes aos dias de trânsito para a ouvidoria e dias em trânsito na sub-rede são calculados automaticamente.

Figura 2 – Planilha de avaliação da qualidade de inserção

| NÚCLEO DE QUALIDADE | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------|------------------------|-------------------------|---|---|------------------------------------|--|--------------------------------|--------------------------------|------------------------|---------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------|---------------------|---|-------------|---|
| D01 - Protocolo | D02 - Data de Cadastro | D03 - Origem da Demanda | D04 - Data de recebimento da demanda na Ouvidoria | D05 - Dias em trânsito para a Ouvidoria | D06 - Data de Enc. para a Sub-Rede | D07 - Dias em trânsito para a Sub-Rede | I01 - Tipo de Atend. Incorreto | I02 - Encaminhamento Incorreto | I03 - Class. incorreta | I04 - Falta de Estab. Comercial | I05 - Erro no Estab. Comercial | D08 - Estabelecimento corrigido? | I06 - Erro de DAPS | I07 - Falta de DAPS | I08 - Faltam dados de contato do manifestante | Continua... | |
| 12345 | 28/08/23 | U01 - 156 | 29/08/23 | 1 | 31/08/23 | 2 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | SIM | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |

Fonte: Planilha de Avaliação da Qualidade – modelo 2023 – Ouvidoria AHM.

2.2.2 Planilha de avaliação da qualidade de resposta

Utilizada pelas Ouvidorias das Supervisões e Hospitais, onde são avaliados dados relativos ao tempo de devolução da manifestação no Sistema OuvidorSUS, a qualidade da resposta fornecida com necessidade de devolução e seus motivos, bem como solicitações de dilação de prazo.

Figura 3 – Planilha de avaliação da qualidade de resposta

| NÚCLEO DE QUALIDADE | | | | | | | | | |
|---------------------|------------------------|--|--|----------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------------|------------------------|
| D01- Protocolo | D02 - Data de Cadastro | D03 - Data de Recebimento na Ouvidoria | D04 - Dias decorridos p/ encaminhamento à Sub-Rede | D05 - Sub-Rede | D06 - Data de Enc. à Sub-Rede | D07 - Data Prevista p/ Concl. | D08 - Data de Concl./ Fechado | D09 - Dias de atraso | D10 - Dias na Sub-Rede |
| 123456 | 01/08/23 | 02/08/2023 | 1 | | 08/08/23 | 31/08/23 | 31/08/23 | | 23 |

Fonte: Planilha de Avaliação Qualidade modelo 2023 – Ouvidoria AHM.

A planilha de resposta tem estrutura similar à de inserção, contudo a planilha PAQ contém colunas específicas que viabilizam a análise das demandas no processo de conclusão.

Importante destacar que uma das colunas está formulada para apontar o cumprimento do Indicador de Qualidade em ouvidoria, identificando demandas com mais de 20 dias de atraso, em conformidade com a Portaria nº 333/2022, e outra coluna com 30 dias de prazo para resposta final ao manifestante, conforme a Lei Federal nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017).

A ferramenta PAQ propõe analisar a qualidade do registro de inserção e de respostas das ouvidorias, detectando falhas no processo de cadastro das demandas, tempo de análise, encaminhamento e resposta final ao usuário.

Utilizando o método de “análise de conteúdo” construiremos categorias de análise que possam traduzir a multiplicidade de significados dessas manifestações e a convergência de seus sentidos. O resultado desse processo é a produção de informações capazes de revelar importantes fenômenos associados ao funcionamento dos estabelecimentos de saúde. Fenômenos que expressam particularidades do universo das relações que se estabelecem no cotidiano de funcionamento dessas organizações. (SANTANA, 2023)

Cabe ressaltar que uma demanda incompleta ou com o texto sem coerência prejudica o tratamento e sua efetiva conclusão. Logo, o maior prejudicado é o usuário. Todas as abas da planilha devem ser preenchidas corretamente, de forma que os dados inseridos possam ser compreendidos e tratados.

A utilização da ferramenta qualifica as demandas, viabilizando dados assertivos, e confere agilidade ao seu encaminhamento, visando oferecer um trabalho de excelência aos usuários dos serviços de saúde. Além de gerar indicadores para a emissão de relatórios de gestão e, deste modo, viabilizar ações de melhorias no SUS da cidade de São Paulo.

É importante destacar o avanço tecnológico da ferramenta, que anteriormente era apenas uma planilha Excel e a consolidação de dados era feita manualmente. Na versão atual, o processo é automatizado, com abas de relatórios e gráficos.

Tendo em vista que o caminho da qualidade indica um ciclo contínuo de avaliar, ajustar, aprimorar,

é necessário que “[...] o caminho da qualidade a ser trilhado reflita a melhoria dos serviços e o atendimento às manifestações dos usuários/cidadãos” (SIQUEIRA, 2019).

2.3 Resultados

Os dados preliminares contidos nos relatórios das planilhas mostraram que, ao longo do 1º semestre de 2023, foram identificados pontos de ajustes nos processos de trabalho e na utilização da ferramenta, que foram objeto de ações de melhorias como alinhamentos e oficinas com a rede e, inclusive, a elaboração de instrução de trabalho da PAQ, pactuada com os ouvidores das coordenadorias, que trata da definição de papéis de cada um no processo.

De maneira geral, a planilha é uma ferramenta potente na produção de impacto positivo, pois constitui matéria-prima para a obtenção da informação capaz de promover ações assertivas no SUS, melhorando o atendimento aos cidadãos de acordo com o entendimento da Controladoria-Geral da União. “Conforme o conceito, os serviços públicos impactam diretamente a vida da sociedade. Nesse sentido, é importante que os serviços da unidade sejam acompanhados e avaliados pelos usuários. Uma das formas de realizar essa avaliação é por meio do relatório de gestão” (CERQUEIRA, 2023, p. 66).

Por meio do uso da PAQ, foi possível aprimorar o produto final da ouvidoria ao entregar aos gestores da SMS um relatório fidedigno, atualizado constantemente, sendo uma ferramenta potente de gestão que possibilita tomar decisões assertivas que visem sempre a defesa dos direitos dos cidadãos.

O relatório gerencial de ouvidoria bem como os periódicos são ferramentas importantes para reportar, de forma abrangente, todo o resultado das atividades realizadas pela ouvidoria. Deve-se ter em mente que o relatório não é para o ouvidor, mas para os “clientes” destinatários: direção superior da instituição, área de planejamento, gestores das áreas e sociedade em geral. Os principais objetivos do relatório de ouvidoria são: • o fornecimento de informações retiradas a partir das manifestações trabalhadas que deem suporte para a tomada de decisão dos gestores; • prestação de contas à sociedade acerca de todas as atividades e providências que foram tomadas a partir das contribuições trazidas por cada cidadão. (MOREIRA, SANTOS e HOLANDA, 2022, p. 157)

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A maturidade ao longo da experiência com a ferramenta permite que atualmente ela seja monitorada em tempo real, durante o processo de análise e preenchimento, bem como viabiliza a elaboração de relatórios e promoção de ações sem a necessidade de consolidar dados, já que todo o processo é automatizado.

A PAQ é uma ferramenta de qualidade on-line, que permite o alinhamento das práticas e processos de trabalho. Além de detectar inconsistências no procedimento de cadastro das demandas, monitorar tempo de análise, o encaminhamento e qualidade da resposta final ao usuário, contribui para a agilidade na devolutiva das demandas.

Nesta perspectiva, a PAQ busca ampliar e consolidar a Rede de Ouvidorias do SUS da cidade de São Paulo, formando um time que compartilhe da mesma concepção de trabalho, contribuindo para que a gestão e a sociedade, em parceria, obtenham serviços de saúde de qualidade.

Portanto, independentemente das especificidades de cada ouvidoria, seja ela pública ou priva-

da, no que tange à possibilidade de multiplicar o uso da ferramenta, é perceptível a viabilidade em seu processo nada complexo de implantação e capacitação, além de sua efetividade nos resultados que ela traz por meio de análises refinadas das demandas e qualificação dos processos de trabalho.

REFERÊNCIAS

- BARREIRO, A. E. A.; CYRILLO, R. A interface da ouvidoria com a agenda positiva de governança. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, São Paulo, ano 6, v. 5, p. 13-21, 2022. Disponível em: https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/revista_cientifica_ABO_2022-2.pdf. Acesso em: 22 ago. 2023.
- BERTACHINI, L. Fundamentos de bioética na atuação de ouvidoria. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, São Paulo, ano 2, v. 2, p. 15-28, 2019. Disponível em: https://revista.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf. Acesso em: 22 ago. 2023.
- BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, n. 121, p. 4, 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 22 ago. 2023.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. *Manual das ouvidorias do SUS*. Brasília, 2014. 178 p. il. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/canais-de-atendimento/ouvsus/arquivos/2021/manual-das-ouvidorias-do-sus.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.
- CERQUEIRA, G. F. O relatório de gestão como ferramenta de avaliação da ouvidoria. *Cadernos Técnicos da CGU Coletânea de Artigos da Pós-graduação em Ouvidoria Pública – Turma de 2022*, v. 5, p. 66, 2023. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/677/386. Acesso em: 22 ago. 2023.
- FIOCRUZ. *Relatório de Avaliação Externa*. 2023. p. 29.
- GONÇALVES, L. *Percepção de ouvidores estaduais do SUS a respeito do Sistema Nacional de Acreditação Institucional de ouvidorias do SUS: desafios e perspectivas*. 2019. 173 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2019.
- HAZIN, C. Ouvidoria: a importância da qualidade percebida como diferencial estratégico. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, São Paulo, ano 2, v. 2, n. 2, p. 79-83, 2019. Disponível em: https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/2_6.pdf.
- MOREIRA, L. S. F.; SANTOS, J. L.; HOLANDA, M. T. P. História e funcionamento da ouvidoria do Estado do Ceará. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, ano 6, n. 5, p. 147-160, 2022.
- MOREIRA, M. R.; MOTTA, I. J.; RIBEIRO, M. *Acreditação institucional de ouvidorias do SUS no Brasil: documentos de base*. 1. ed. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2018. v. 1.
- MOURÃO, F. A. *et al.* Macro Processos na Ouvidoria Central de Saúde do Município de São Paulo. In: CONGRESSO DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 30., 2016, São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/ouvidorialD51macroprocessosnaouvidoria.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2023.
- RAMOS, G. V.; VILELA, J. B. Implantação dos programas de autocontrole em indústrias de alimentos de origem animal. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 13., 2016, Resende. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/33324359.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2023.
- SAMPAIO, M. L. B. Ouvidoria: espaço público de cidadania: o valor jurídico da informação. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, ano 3, v. 3, n. 3, p. 13-23, 2020. Disponível em: <https://libaro-abo.s3.amazonaws.com/2ccce259-27ec-4252-bd64-715067f0a836>. Acesso em: 24 ago. 2023.
- SANTANA, Carlos Alberto. *Senhores, ouvidorias têm o que dizer!* Data do envio em 30/08/2023 para MELLO, Rosely Massaroto Canuto de. Mensagem recebida em: massarotor@yahoo.com.br.
- SÃO PAULO. Lei nº 17.433, de 29 de julho de 2020. Dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta, na forma que especifica, incluindo a criação e extinção de entidades e a criação, transferência, alteração e extinção de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções admitidas, bem como a criação de empre-

gos públicos. Legislação Municipal, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17433-de-29-de-julho-de-2020>. Acesso em: 21 ago. 2023.

SÃO PAULO. Portaria nº 166/2021, de 4 de abril de 2021. Estabelece a estrutura da rede de ouvidoria dos SUS da cidade de São Paulo e seus macroprocessos de trabalho, os procedimentos de acesso à informação no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde e dá outras providências. Legislação Municipal, 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-166-de-14-de-abril-de-2021>. Acesso em: 29 ago. 2023.

SIQUEIRA, S. A. V. *et al.* Acreditação institucional de ouvidorias do SUS: uma análise das experiências iniciais de avaliação externa. Scielo 25 PrePrint DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.3244>, 2019. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/3244/version/3433>. Acesso em: 22 ago. 2023.

O PAPEL DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO FOMENTO DA CULTURA DA DIVERSIDADE NAS ORGANIZAÇÕES

Giselle Conde y Martin Quirino¹

Resumo

Este artigo explora o papel fundamental da ouvidoria pública como ferramenta para a promoção da diversidade nas organizações. A diversidade, entendida como a inclusão de diferentes perspectivas, experiências e características, tornou-se necessidade premente para o crescimento e o sucesso das empresas no cenário contemporâneo. Nesse contexto, as ouvidorias públicas são cruciais ao oferecerem um canal de comunicação seguro e confidencial para que colaboradores, cidadãos usuários dos serviços públicos e demais partes interessadas possam expressar suas reclamações, denúncias e sugestões relacionadas à diversidade. Este trabalho destaca também a importância da contribuição das ouvidorias na construção de políticas inclusivas, treinamentos, na elaboração de códigos de ética ou de conduta e programas de conscientização, para impulsionar a diversidade e o desenvolvimento de uma cultura organizacional mais justa e inclusiva. Com o avanço nas atribuições dos ouvidores públicos, eles assumem protagonismo na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos e na promoção da escuta dos invisibilizados pela sociedade. Por meio das referências bibliográficas exploradas no decorrer do presente artigo, conclui-se que a ouvidoria pública é uma ferramenta capaz não apenas de implementar mas de fortalecer a cultura da diversidade, equidade e inclusão, elencando suas vantagens tanto do ponto de vista do cidadão quanto da perspectiva das instituições e de seus funcionários.

Palavras-chave: Ouvidoria. Diversidade. Inclusão. Minorias. Invisibilizados.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p119-126

¹ MBA em Gestão Pública. Especialista em Diversidade, Equidade e Inclusão. Ouvidora do Complexo Industrial Portuário de Suape. (gisellecondemartin@gmail.com)

Abstract

This article explores the fundamental role of the public ombudsman as a tool for promoting diversity in organizations. Diversity, understood as the inclusion of different perspectives, experiences and characteristics, has become an urgent need for the growth and success of companies in the contemporary scenario. In this context, public ombudsman offices play a crucial role by offering a secure and confidential communication channel so that employees, citizens who use public services and other interested parties can express their complaints, denunciations and suggestions related to diversity. It also highlights the importance of the contribution of the ombudsman in the construction of inclusive policies, training, in the elaboration of codes of ethics or conduct and awareness programs, to promote diversity and the development of a fairer and more inclusive organizational culture. With the advancement in the attributions of public ombudsmen, they assume a leading role in defending the fundamental rights of citizens and promoting listening to those made invisible by society. Through the bibliographical references explored throughout this article, it is concluded that the public ombudsman is a tool capable, not only of implementing, but also of strengthening the culture of diversity, equity and inclusion, listing its advantages both from the point of view of the citizen, and from the perspective of the institutions and their employees.

Keywords: Ombudsman. Diversity. Inclusion. Minorities. Invisible.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil Colônia, existia a figura do ouvidor-geral. No entanto, sua função era totalmente diferente da de um *ombudsman*, que significa “representante do cidadão”. Enquanto o *ombudsman* atual, tanto no Brasil como em outros países, tem função social, ética e moral, a missão do ouvidor colonial era fazer cumprir as leis estabelecidas pela metrópole, com o poder de tomar decisões contrárias aos interesses da população e favoráveis à metrópole, exercendo controle total sobre a colônia. Aqui no Brasil, as ouvidorias ganharam impulso durante o processo de redemocratização. Mesmo assim, a ouvidoria ainda não abarcava toda a sociedade brasileira. Segundo CYRILLO (2015, p. 195), “o primeiro *ombudsman* brasileiro foi concebido no âmbito do jornal *Folha de São Paulo*, com a criação de uma coluna cujo editor tinha a missão de criticar o próprio jornal, através da perspectiva de seus leitores”.

Nesse sentido, com a Constituição de 1988, as ouvidorias ganharam força, destaque e importância no cenário nacional durante o processo de redemocratização, desempenhando papel crucial na promoção da transparência da administração pública, da prestação de contas e na melhoria da relação entre a administração pública e a população, de acordo com CAVALCANTE (2016).

As ouvidorias têm como principal objetivo “atuar de forma isenta e independente, com caráter mediador, pedagógico e estratégico, conforme o GUIA DE OUVIDORIAS BRASIL (2011), e necessita de determinadas aptidões para além das capacidades técnicas. Segundo MARCELINO (2022), “habilidades humanas são fundamentais para o desempenho de suas funções. Compreenda-se por habilidades humanas a capacidade de se comunicar, de compreender o comportamento humano e de desenvolver uma liderança eficaz”.

Assim sendo, o papel da ouvidoria é essencial para a implementação bem-sucedida da cultura da diversidade no ambiente de trabalho. Esta refere-se ao esforço de promover e abraçar a inclusão de pessoas com diferentes origens, experiências, habilidades, identidades de gênero, orientações sexuais, raças, etnias e culturas no ambiente corporativo, com ações eficazes que contemplem diversidade real e proporcionalidade.

Em 2002, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) emitiu a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, com o objetivo de reforçar os princípios fundamentais da diversidade e sua relação com os direitos humanos e a cidadania. Em seu Artigo 2º, diz:

Em nossas sociedades cada vez mais diversificadas, torna-se indispensável garantir uma interação harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades culturais a um só tempo plurais, variadas e dinâmicas, assim como sua vontade de conviver. As políticas que favoreçam a inclusão e a participação de todos os cidadãos garantem a coesão social, a vitalidade da sociedade civil e a paz. (UNESCO. Declaração universal sobre a diversidade cultural, Artigo 2º)

A declaração reforça as concepções de direitos de cidadania, pois reconhece que a diversidade cultural é essencial na formação da identidade das pessoas e das comunidades. O respeito à diversidade é fundamental para a promoção da igualdade (mesmas oportunidades para todas as pessoas), da equidade (ajuste do desequilíbrio entre elas), da inclusão e do respeito mútuo entre os indivíduos e os grupos sociais.

A crescente importância da diversidade nas organizações é amplamente reconhecida como um

fator determinante para o sucesso nos negócios, visto que a diversidade “conduz a uma vantagem competitiva” (COX; BLAKE, 1991). A composição diversificada das equipes contribui para a inovação, a criatividade e o aumento da produtividade. No entanto, alcançar um ambiente verdadeiramente inclusivo requer mais do que simplesmente contratar funcionários de diferentes origens. É fundamental criar uma cultura que valorize e respeite as diferenças individuais.

O presente artigo pretende refletir sobre o papel das ouvidorias no mapeamento de práticas de desrespeito e exclusão, destacando a importância do acolhimento e do respeito às diferenças como condição imprescindível para a atividade das ouvidorias públicas no Brasil.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Breve Histórico e Papel das Ouvidorias no Brasil

A ouvidoria no Brasil foi inspirada no modelo de *ombudsman* da Suécia, ganhou força com a Constituição de 1988 e se consolidou com a criação do Código de Defesa do Consumidor em 1990, tornando-se uma ferramenta essencial para a participação do cidadão e para a defesa de seus direitos no país. (GUIA DE OUVIDORIAS BRASIL, 2011, p. 9)

Com o tempo, o conceito e as atribuições das ouvidorias evoluíram, expandiram-se com a implantação em diversos órgãos e esferas da administração pública e passaram a cumprir um papel mais amplo, o que trouxe para o cidadão uma perspectiva diferenciada, com mais atenção aos seus direitos, como a possibilidade de se manifestar no caso de serem violados.

Atualmente, as ouvidorias estão presentes em várias instâncias do governo, tanto nas esferas federal, estadual e municipal quanto em órgãos públicos e empresas privadas, tornando-se ferramenta essencial para a promoção da transparência, participação cidadã, controle social, proteção dos direitos e melhoria da gestão pública, fomentando maior proximidade entre Estado e sociedade.

CAVALCANTE (2016) enfatiza que, de acordo com essa perspectiva, as ouvidorias públicas têm grande relevância nas instituições em que atuam como mediadoras entre o cidadão e a administração pública. Elas funcionam como canais de comunicação direta entre os cidadãos e o governo, permitindo que os indivíduos expressem suas críticas, sugestões e preocupações em relação aos serviços prestados pelo Estado e atuando como “poderoso instrumento da democracia participativa, uma vez que inscreve a participação popular no contexto das políticas públicas”, segundo QUIRINO (2021).

“Importante destacar que o ouvidor desempenha papel fundamental na promoção dos direitos humanos e da ética, participa como mediador imparcial e facilitador na resolução de conflitos entre empresas e cidadãos, seja no setor público ou privado” (SANTOS; MOMESSO, 2019). Para exercer com eficiência suas funções, o ouvidor precisa estar atento e acompanhar a evolução da sociedade contemporânea, bem como estar atualizado sobre as mudanças nos cenários político, social, econômico e tecnológico.

Segundo BARBOSA e CAMPOS (2014), “as ouvidorias representam instrumentos de educação em direitos humanos, pois favorecem a difusão de uma cultura de direitos humanos, de participação política e de exercício da cidadania” e são essenciais para empoderar os cidadãos e fortalecer a participação democrática na sociedade. Os ouvidores desempenham papel valioso na

construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e respeitosa em relação aos direitos fundamentais de todos os indivíduos.

Nesse contexto, o ouvidor precisa ter sensibilidade e empatia para compreender as diferentes realidades e necessidades dos cidadãos e as complexidades das relações entre eles e as empresas. Isso implica conhecer e saber identificar questões emergentes como inclusão, diversidade, sustentabilidade e justiça social.

De acordo com RICHE (2022):

Uma das premissas para o estabelecimento de uma ouvidoria é que ela deve conhecer o cidadão: compreendê-lo e acolhê-lo em sua integralidade, reconhecendo seus anseios, especificidades e o contexto no qual está inserido. Para isso, deve se manter próxima, aberta e atenta às demandas que se transformam e se atualizam ao longo do tempo.

Assim, a atuação das ouvidorias precisa ser de receptividade e respeito às diferenças que inegavelmente existem entre os cidadãos atendidos, de buscar incansavelmente por conhecimento e atualizações das legislações, atentando-se às transformações da nossa sociedade, para, sem julgamentos, ser elo, conectando e acolhendo os cidadãos na busca de soluções definitivas às demandas recebidas.

2.2 Papel das Ouvidorias na Implementação e na Promoção da Diversidade

“A diversidade refere-se à presença de pessoas com diferentes identidades e que se inter-relacionam dentro de um determinado contexto social.” (FLEURY, 2000)

Essas identidades podem incluir, mas não se limitam a raça, etnia, gênero, orientação sexual, religião, idade, deficiência, origem geográfica, entre outros aspectos ou formas como as pessoas se identificam.

Além disso, dentro de sistemas sociais como escolas, empresas, universidades, órgãos públicos, entre outros, é comum que coexistam grupos de maioria e de minoria, ainda de acordo com FLEURY (2000). Os grupos de maioria são aqueles cujos membros representam a parcela predominante e que, historicamente, tiveram acesso a mais recursos, oportunidades e privilégios em relação aos grupos denominados “minorias”. Em muitos casos, essa vantagem pode ser resultado de desigualdades históricas, como racismo, sexismo, capacitismo e outras formas de opressão, que persistem ao longo do tempo.

Portanto, se pode inferir que diversidade não é uma palavra de ordem, nem uma palavra que está apenas na moda. Ela remete aos direitos da pessoa, remete à igualdade entre os povos e entre os seres humanos em todos os sentidos. Igualdade entre homem e mulher, entre brancos e negros, pessoas sem e com deficiências, diferenças entre pessoas heterossexuais e LGBTI, de idade, escolaridade, religião, aparência, peso, procedência e assim por diante. (PERUZZO, 2021)

Cabe destacar que a promoção da diversidade e da inclusão visa enfrentar essas disparidades, permitindo a igualdade de oportunidades e tratamento para todos, independentemente de sua identidade. Ao criar ambientes mais diversos e inclusivos, os sistemas sociais têm a oportunidade de se beneficiar de uma multiplicidade de perspectivas e experiências, o que pode levar a mais criatividade

de, inovação e resolução de problemas. Poder contar com diferentes pontos de vista e bagagens culturais contribui para o clima institucional interno, que, por sua vez, se reflete na produtividade e, conseqüentemente, favorece a sustentabilidade. No entanto, é importante destacar que alcançar a verdadeira igualdade e inclusão requer ações e esforços contínuos e abordagens sensíveis às questões de privilégios históricos, como as vantagens dadas aos brancos em detrimento dos negros, as vantagens dadas aos homens em detrimento de mulheres, entre outros exemplos.

Assim sendo, as ouvidorias são essenciais na busca pela transparência e no fomento de uma cultura de respeito às diversidades e defesa dos direitos humanos ao assegurar que as vozes dos indivíduos sejam ouvidas. A Resolução nº 75/186 da Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece o papel ativo das ouvidorias na promoção e defesa dos direitos humanos e das liberdades individuais, na defesa dos direitos dos cidadãos e no aprimoramento da governança e do Estado de Direito (ABRAREC, 2021). Esse posicionamento da ONU corrobora o papel estratégico da ouvidoria para o fortalecimento da cidadania e da democracia, conferindo legitimidade às suas recomendações diante da sociedade.

Como missão desafiante, a equipe da ouvidoria deve estar preparada e capacitada a ouvir públicos que comumente não são “percebidos” pelas organizações, por apresentarem (ou não) discursos que diferem do padrão habitual ou por falta de espaço ou acesso aos canais de comunicação colocados à disposição. É parte da missão, ainda, fazer com que o resultado dessa escuta seja assimilado pelos gestores e considerado nas decisões e formulações de políticas que contemplem os motivos das demandas.

A ouvidoria é fundamental na construção ou consolidação de uma cultura organizacional de valorização da ética, da integridade e dos direitos humanos, com especial foco nos atributos da diversidade, inclusão e equidade.

2.3 Contribuições das Ouvidorias para Fomento e Valorização da Diversidade

A ouvidoria fornece um canal seguro e sigiloso para que os cidadãos expressem suas preocupações relacionadas à diversidade. Por meio da ouvidoria, os cidadãos, sejam eles colaboradores internos ou usuários dos serviços públicos, podem denunciar práticas discriminatórias sem medo de retaliação, o que é essencial para a apuração das denúncias de violação de direitos, garantindo a responsabilização das instituições e dos indivíduos envolvidos em casos de desrespeito, abuso e violação de direitos.

É fundamental que as organizações desenvolvam políticas claras e abrangentes para o enfrentamento à discriminação e promovam a diversidade em todas as áreas. Os ouvidores podem contribuir com a formatação dessas políticas, a partir de relatórios estratégicos e gerenciais com base em seu banco de dados e, principalmente, com o acolhimento e tratamento das demandas referentes às questões da diversidade.

Programas de sensibilização e treinamentos sobre diversidade podem ajudar a conscientizar e capacitar os funcionários sobre a importância da inclusão e do respeito à diversidade, esclarecendo-os sobre preconceitos, discriminação e demais práticas abusivas, fornecendo ferramentas para lidar com essas situações, gerando um ambiente plural capaz de criar uma corrente do bem e formando alianças com as demais áreas envolvidas.

Uma cultura inclusiva e de respeito à diversidade, promovida pela ouvidoria em parceria com a alta gestão e demais áreas, alinhada a políticas adequadas, proporciona um ambiente de trabalho mais saudável e positivo, aumentando a satisfação e o comprometimento dos funcionários. “Poder contar com diferentes pontos de vista e bagagens culturais contribui para o clima institucional interno, que, por sua vez, se reflete na produtividade e, conseqüentemente, favorece a sustentabilidade”, de acordo com o guia intitulado *Incluir: o que é, como e por que fazer?*, produzido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), em 2021.

A ouvidoria pode ajudar a monitorar a eficácia das iniciativas de diversidade por meio da análise de dados e da elaboração de relatórios de gestão (qualitativos e quantitativos), direcionados à alta administração e relacionados às denúncias recebidas, acompanhando a responsabilização dos agentes públicos que violarem as normas de conduta e propondo ações corretivas para evitar recorrências e minimizar impactos negativos. A coleta de dados sobre resultados alcançados e indicadores de clima organizacional podem contribuir para o acompanhamento da eficácia da política de diversidade cultural e inclusão da organização.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ouvidoria é uma ferramenta poderosa para fortalecer a cultura organizacional que valoriza a participação, a criatividade, a inovação, a colaboração, a empatia, o acolhimento e o compromisso com resultados, parceira na construção de um ambiente mais saudável e produtivo para todas as partes envolvidas.

Ao oferecer um canal seguro e confidencial para acolher preocupações e denúncias, a ouvidoria ajuda a identificar e resolver questões de discriminação e preconceito. Cuidar da relação entre pessoas é a melhor prática, pois gera ambientes criativos, confiáveis e saudáveis. A implementação de políticas inclusivas e programas de conscientização constitui a base de uma cultura organizacional mais justa e inclusiva. Com uma abordagem proativa para a diversidade, as empresas podem colher os benefícios da inovação, criatividade e vantagem competitiva, contribuindo para o crescimento sustentável e bem-sucedido no cenário atual.

Apesar de não esgotar o assunto, a atuação da ouvidoria e a importância estratégica de seu papel em promover uma cultura organizacional mais participativa sinalizam a necessidade de se efetivar uma política de diversidade e inclusão, a ser estruturada e difundida nas instituições.

É necessário compreender que ouvidoria e diversidade caminham juntas, uma vez que ouvidoria significa “acolhimento e empatia”, características indispensáveis para o bom atendimento, mas que não prosperam se não houver respeito às diferenças. As ouvidorias públicas são o canal de comunicação entre o cidadão e o Poder Público, com a importante missão de incluir no espectro organizacional vozes e percepções diversas e fazer com que esses *inputs* sejam considerados nas tomadas de decisão.

Não há soluções prontas, e cada ouvidor deve entender a realidade de sua instituição, buscar parcerias com outras áreas, em especial a de gestão de pessoas e a alta administração, para atuarem em conjunto na elaboração e implementação de programas de diversidade, equidade e inclusão efetivos e contínuos.

O propósito deste estudo foi colocar o tema no centro das discussões das ouvidorias públi-

cas, trazendo aos ouvidores e equipes a responsabilidade de ouvir e acolher cidadãos historicamente invisibilizados, oferecendo espaços de acolhimento e um ambiente seguro para todas as pessoas e, principalmente, levando resultados e indicadores dessa escuta aos gestores, com sugestões de adequações e melhorias que possam embasar a alta gestão no momento da tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

ABRAREC. ONU recomenda criação e fortalecimento do Instituto da Ouvidoria nos países. Disponível em: <https://www.abrarec.com.br/onu-recomenda-criacao-e-fortalecimento-do-instituto-da-ouvidoria-nos-paises-saiba-mais>. Acesso em: 25 set. 2023.

BARBOSA, Breno; CAMPOS, Adriana. Ensaio sobre a contribuição das ouvidorias públicas para a educação em direitos humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. *Revista Jurídica Unicuritiba*, v. 1, n. 34, p. 147, 2014. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/789>. Acesso em: 25 jul. 2023.

CAVALCANTE, Maria Lailze Simões Albuquerque. Ouvidorias públicas: conceito, papel, evolução e qualidade no controle social. *Revista Controle: Doutrina e Artigos*, Ceará, v. 12, n. 2, p. 266-281, 2016. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/>. Acesso em: 22 jul. 2023.

COX, T.; BLAKE, S. Managing cultural diversity: implications for organizational competitiveness. *Academy of Management Executive*, v. 5, n. 3, p. 45, 1991.

CYRILLO, Rose Meire. Ouvidorias: um aporte necessário. Ano 2015. Disponível em: <https://www.prograd.ufscar.br/ouvidoria/arquivos/ouvidoriaumaporteneccessario.pdf>. Acesso em: 5 set. 2023.

FLEURY, Maria Tereza. Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 3, p. 20, 2000.

GUIA DE OUVIDORIAS BRASIL. São Paulo: Padrão Editorial, 2011. p. 9-19. Disponível em: https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/editais/2011-08-23-guia_de_ouvidoria.pdf. Acesso em: 23 jul. 2023.

MARCELINO, Karla Júlia. A comunicação não violenta como método de escuta ativa. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, São Paulo, ano 6, n. 5, p. 33, 2022.

MOMESSO, Maria Regina; SANTOS, Elaine Regina Terceiro dos. Diversidade e equidade de gênero, nos institutos de ombudsman/ouvidoria no Brasil, é uma realidade? *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 105, 2019.

NACIONES UNIDAS. Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2020. Asamblea General. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/373/14/PDF/N2037314.pdf?OpenElement>. Acesso em: 23 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT); MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT). Incluir: o que é, como e por que fazer?, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_821892/lang-pt/index.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

PERUZZO, Círcia Maria Krohling. Cidadania nas organizações empresariais: provocando reflexões sobre respeito à diversidade. *Intercom: Revista Brasileira de Ciência da Comunicação*, v. 44, n. 2, p. 280, maio-ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-58442021215>. Acesso em: 25 jul. 2023.

QUIRINO, Giselle C. y M. A pandemia do Covid-19 e as mudanças trazidas para a ouvidoria do Complexo Industrial Portuário de Suape: um estudo acerca da percepção da qualidade de vida no trabalho. *Gestão Contemporânea*, v. 11, n. 1, p. 72, 2021. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea/article/view/299>. Acesso em: 26 jul. 2023.

RICHE, C. A. Ouvidoria como instrumento de humanização no serviço público. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, São Paulo, ano 6, n. 5, p. 112, 2022.

UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20sobre%20a%20Diversidade%20Cultural%20da%20UNESCO.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023.

TERCEIRIZAÇÃO DA OUVIDORIA: DESCONSTRUINDO O TABU E ALCANÇANDO RESULTADOS POSITIVOS

Julia Maria Gomes¹

Aline Noeli Rodrigues de Oliveira²

Resumo

Embora o tema da terceirização de ouvidoria esteja ganhando cada vez mais aceitação nas empresas privadas, é notável a escassez de discussões nas instituições financeiras sobre como as empresas de Business Process Outsourcing (BPO – Terceirização de Processos de Negócios) de ouvidoria podem contribuir nas análises e na elaboração de respostas para as manifestações recebidas pelo Banco Central, órgão regulador das instituições financeiras, por meio da Resolução CMN (Conselho Monetário Nacional) nº 4.860, que dispõe sobre a constituição e o funcionamento da ouvidoria. Este artigo tem como objetivo apresentar uma perspectiva que viabilize a terceirização da ouvidoria como um instrumento capaz de potencializar os resultados nas instituições financeiras. O método adotado no estudo foi de investigação científica, que envolve a formulação de hipóteses – testadas quanto à sua validade –, a dedução de consequências a partir dessas hipóteses e a realização de testes empíricos para verificar se as consequências são consistentes com a realidade. O objetivo específico deste artigo é ampliar o debate sobre a terceirização da ouvidoria e proporcionar embasamento teórico relevante para que as instituições financeiras possam tomar decisões mais conscientes sobre a adoção dessa prática que, por meio dos testes realizados, comprova a efetividade e os benefícios da terceirização e, se realizada nos parâmetros apresentados, traz melhorias significativas para a instituição, potencializando os resultados para o consumidor final. Conclui-se que as empresas de BPO Ouvidoria são aliadas importantes das instituições financeiras, pois, alinhadas à cultura organizacional da instituição, podem trazer ganhos qualitativos, redução de reclamações e, principalmente, reduzir o índice de reclamações procedentes junto ao Banco Central.

Palavras-chave: Banco Central. Business Process Outsourcing. Instituições financeiras. Terceirização da ouvidoria.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p127-134

1 Bacharel em Direito pela Universidade Paulista. Supervisora de Ouvidoria no Departamento de BPO de Ouvidoria da Paschoalotto – Agudos/SP. (juliamrgomes97@icloud.com)

2 Bacharel em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Paulista. Gerente do Departamento de BPO de Ouvidoria da Paschoalotto – Bauru/SP.

Abstract

Although the topic of ombudsman outsourcing is gaining increasing acceptance in private companies, it is notable that there is a lack of discussion in financial institutions about how Business Process Outsourcing (BPO) companies can contribute to the analysis and preparation of responses to the manifestations received by the Central Bank, the regulatory body for financial institutions which, through CMN (National Monetary Council) Resolution number 4,860, provides for the constitution and functioning of the ombudsman's office. This article aims to present a perspective that makes ombudsman outsourcing viable as an instrument capable of enhancing results in financial institutions. The method adopted in the study was scientific investigation, which involves the formulation of hypotheses – which will be tested for their validity –, the deduction of consequences from these hypotheses and the carrying out of empirical tests to verify whether the consequences are consistent with the reality. The objective of this article is to expand the debate on ombudsman outsourcing and provide relevant theoretical basis so that financial institutions can make more conscious decisions about the adoption of this practice, which, through the tests carried out, proves the effectiveness and benefits of outsourcing, which if carried out in the parameters presented brings significant improvements to the institution, enhancing its results with the end consumer. It is concluded that BPO Ombudsman companies are important allies of financial institutions, as, aligned with the institution's organizational culture, they can bring qualitative gains, reduce complaints and, mainly, reduce the rate of complaints filed with the Central Bank.

Keywords: Business Process Outsourcing. Central Bank. Financial institution. Ombudsman.

1 INTRODUÇÃO

A terceirização do serviço de ouvidoria perante as instituições financeiras é ainda um tabu e pouco discutida entre as instituições financeiras. Apesar disso, é importante destacar que a contratação de empresas terceirizadas especializadas nessa área pode trazer benefícios significativos. Neste artigo, serão abordados os pontos que evidenciam a importância da terceirização do trabalho de ouvidoria e que podem torná-la um instrumento capaz de potencializar os resultados das instituições financeiras, possibilitando que os colaboradores da ouvidoria própria possam atuar estrategicamente com as áreas de negócio na redução de reclamações e na melhoria dos processos internos. No teste realizado durante um ano na atuação da ouvidoria terceirizada da empresa Paschoalotto, a atividade exercida consistiu na análise das manifestações e na elaboração de respostas da instituição financeira contratante às demandas oriundas do Banco Central. Essa atuação obteve resultados satisfatórios no que diz respeito à qualidade das respostas e à redução do tempo para posicionamento ao Banco Central, deixando o time da ouvidoria própria livre para a execução de atividades operacionais, concentrando seus esforços na estratégia, execução e solução de tratativas internas.

2 DESENVOLVIMENTO

Quando se pesquisa sobre a terceirização de ouvidorias, é comum encontrar informações sobre a operacionalização do atendimento telefônico ou *chat*. No entanto, pouco se encontra sobre a adesão das instituições financeiras à terceirização para análise integral da jornada do cliente. Registro, direcionamento, análise, respostas diretas para o cliente e para o Banco Central são atividades que poderiam ser terceirizadas, deixando os especialistas no negócio atuar de forma livre e competente, gerando tempo, liberando os colaboradores internos para produzir números e insumos para a atuação estratégica da instituição. A ideia, no entanto, sugere uma preocupação implícita por parte dos gestores de ouvidorias privadas do segmento financeiro.

Uma das principais hipóteses tratadas é a presunção de que os colaboradores terceirizados podem não ter o mesmo comprometimento, engajamento e identificação com a missão e os valores da empresa contratante, diferentemente da ouvidoria própria, que tem um profundo conhecimento da cultura, dos valores e das políticas da organização. Essa questão tem levado as instituições financeiras a optar por manter essas demandas internamente, mesmo enfrentando desafios associados, como aumento de quadro de funcionários para operacionalização das manifestações e desdobramento do time interno para dar conta do volume de demandas, prejudicando e diminuindo o tempo para seu tratamento adequado, como a análise estratégica e a elaboração de relatórios gerenciais.

No entanto, é importante questionar o que fundamenta esse pensamento e se a escolha mais assertiva é descartar a possibilidade de terceirizar uma atividade que pode ser executada por empresas especializadas. Afinal, estamos constantemente sendo provocados como profissionais e gestores a buscar soluções que proporcionem melhoria de processos, considerando a cultura organizacional da empresa e alinhando melhoria à estratégia. Será que realmente é mais eficiente e estratégico manter a atividade de ouvidoria internamente, ou poderia ser benéfico contar com a experiência e a capacidade de otimização de uma empresa terceirizada?

2.1 Cultura Organizacional

A cultura organizacional é um pilar fundamental para as instituições financeiras, pois influencia o comportamento dos colaboradores, os processos de tomada de decisão, a resolução de problemas e o alcance dos objetivos estratégicos. Portanto, é compreensível que exista preocupação quanto ao alinhamento cultural e ao senso de pertencimento dos colaboradores terceirizados.

As instituições financeiras receiam que o alinhamento seja comprometido com a terceirização de serviços, especialmente aqueles relacionados ao atendimento ao cliente e ao tratamento de reclamações recebidas pelo Banco Central. Por não terem o mesmo conhecimento profundo da cultura empresarial, valores e políticas internas, há a preocupação de que os colaboradores terceirizados não se sintam verdadeiramente parte da organização, engajados na cultura proposta e, assim, não atuem com o mesmo comprometimento e responsabilidade.

É necessário questionar as bases desse pensamento e considerar o potencial de integração e capacitação dos colaboradores terceirizados. A empresa contratante pode adotar estratégias para que eles compreendam e incorporem a cultura organizacional. Dessa forma, poderão sentir-se parte do todo, entender a importância e a sensibilidade de otimizar os processos e desempenhar seu papel com excelência, tendo como premissa os valores culturais trabalhados. Como afirma DUHIGG (2016), “o senso de pertencimento é fundamental para a criação de hábitos duradouros e a construção de uma cultura corporativa sólida”.

2.2 Boas Práticas e Atuação Integrada

Para que a terceirização da ouvidoria seja eficiente, é necessário adotar boas práticas e promover uma atuação integrada entre a empresa contratante e a empresa terceirizada. A contratante deve estabelecer uma comunicação clara, fornecer treinamentos e capacitações, compartilhar informações relevantes, alinhar expectativas e estabelecer indicadores de desempenho. Assim, os colaboradores terceirizados poderão compreender a cultura e a missão da empresa, “vestir a camisa” e trabalhar em busca dos objetivos estabelecidos.

Além disso, é importante criar mecanismos de integração entre os colaboradores internos e os terceirizados, promovendo atividades conjuntas, reuniões de alinhamento e compartilhamento de conhecimentos. Isso permitirá uma atuação integrada, para a qual todos poderão contribuir com sua *expertise* e suas vivências, resultando no fortalecimento da cultura de ambos (prestador de serviço e empresa contratante) e num ganho estratégico para todos.

2.3 Procedências Indevidas

Ao optar pela terceirização da ouvidoria, para não ocorrerem procedências indevidas e resultados antagônicos ao pretendido, é fundamental escolher uma empresa de BPO (Business Process Outsourcing – Terceirização de Processos de Negócios) que tenha experiência e conhecimento sobre o órgão regulador, para proporcionar a *expertise* necessária para mapear a jornada do cliente de maneira abrangente. Isso vai além da solução pontual das reclamações, envolvendo a identificação da causa raiz e o fornecimento de informações sensíveis e valiosas para a ouvidoria própria e as áreas de negócio. Essa abordagem a longo prazo resulta na redução do número de reclamações recebidas, tendo em vista que a terceirização possibilita que o time da ouvidoria

própria fique livre para atuar de forma estratégica, revisando processos internos e desenvolvendo melhorias para a instituição.

A parceria entre a empresa contratante e a terceirizada permite sinergia e troca de conhecimentos, beneficiando ambas as partes e contribuindo para a melhoria contínua dos processos. A empresa de BPO, com sua especialização na área, traz uma visão objetiva e imparcial para lidar com as demandas do Banco Central, auxiliando a empresa contratante a identificar oportunidades de aprimoramento de processos, mitigar riscos e implementar boas práticas, muitas vezes oriundas de outras vivências de mercado.

Além disso, a terceirização da ouvidoria possibilita que a equipe interna da instituição financeira foque em atividades estratégicas e de maior valor agregado, como a análise dos indicadores de satisfação do cliente, a identificação de tendências e a implementação de melhorias nos processos internos. Dessa forma, há otimização dos recursos e direcionamento adequado dos esforços, resultando em maior eficiência operacional e atendimento mais qualificado aos clientes, com visão mais micro (específica) quanto à empresa e mais macro (comparativa) quanto ao mercado – agregando esse recurso quase exclusivo da terceirização do serviço.

2.4 Perda de Controle?

É compreensível que exista receio por parte das instituições financeiras de perder o controle e a autonomia sobre os processos, as respostas enviadas ao Banco Central e a qualidade do atendimento aos clientes ao optar pela terceirização da ouvidoria. Essas preocupações podem ser efetivamente abordadas e resolvidas por meio do estabelecimento de um sólido contrato de prestação de serviços e de um suporte à integração entre as frentes, como discutido anteriormente.

No contrato, é fundamental estabelecer cláusulas que definam claramente as responsabilidades das partes envolvidas, os prazos de resposta, os níveis de qualidade esperados e as possíveis sanções econômicas no caso de descumprimento. Dessa forma, a empresa contratante poderá garantir que a empresa terceirizada assuma a responsabilidade integral pela correta execução das atividades de ouvidoria.

Além disso, para manter o controle e a supervisão adequada, é essencial estabelecer um canal de comunicação eficiente e constantemente monitorado entre a empresa contratante e a terceirizada. Isso possibilita acompanhamento próximo dos processos, troca de informações relevantes e resolução de eventuais problemas de forma ágil e eficiente.

Com supervisão criteriosa e contrato bem estruturado, a empresa contratante conseguirá manter a autonomia e o controle necessários para garantir a qualidade dos serviços prestados pela ouvidoria terceirizada. Essa prática permitirá ajustes e melhorias contínuas, proporcionando maior tranquilidade em relação aos resultados alcançados.

Portanto, a preocupação relacionada à perda de controle e autonomia pode ser devidamente resolvida por meio de contrato de prestação de serviços dispendo acerca da proteção de dados, sigilo bancário, informações confidenciais, anticorrupção e o estabelecimento de comunicação eficiente entre as partes envolvidas. Dessa forma, a terceirização da ouvidoria poderá ser realizada de maneira segura, conciliando o controle e a autonomia com a qualidade dos serviços prestados aos clientes e em *compliance* às exigências do Banco Central.

2.5 Inovação e Autonomia

Seguindo as afirmações dos autores HASTINGS e MEYER (2020), fica claro que a autonomia é fator essencial para estimular a inovação, a criatividade e a responsabilidade individual dos colaboradores. Quando as pessoas têm a liberdade de tomar decisões e agir de acordo com suas habilidades e conhecimentos, elas se tornam mais confiantes e engajadas em sua atuação.

Dentro do contexto da terceirização da ouvidoria, esse princípio da autonomia não deve ser negligenciado. Uma empresa de Business Process Outsourcing (BPO) que encoraja seus colaboradores a agir com autonomia e inovar em suas análises e tratativas tende a ter maior probabilidade de sucesso em sua atuação. Ao permitir que a equipe terceirizada tenha a liberdade necessária para tomar decisões e agir de acordo com suas competências, a empresa contratante pode se beneficiar de uma abordagem mais eficaz para o tratamento das demandas do Banco Central.

É importante enfatizar que essa autonomia deve ser embasada em um entendimento claro dos processos e objetivos estabelecidos pela empresa contratante. A equipe terceirizada precisa compreender as diretrizes, políticas e procedimentos definidos, a fim de agir de forma alinhada aos interesses da instituição financeira. Além disso, a autonomia deve ser exercida dentro dos limites regulatórios estabelecidos pelo órgão competente, como o Banco Central.

Ao promover um ambiente de trabalho que encoraja a autonomia e a inovação, a empresa de BPO pode potencializar sua atuação, pois seus colaboradores estarão mais propensos a buscar soluções criativas, identificar melhorias nos processos e fomentar a excelência no atendimento aos clientes. Essa abordagem, aliada ao conhecimento especializado da empresa terceirizada, pode levar a resultados significativos, como a redução de reclamações, a melhoria na qualidade das respostas ao Banco Central e mais satisfação dos clientes finais.

Portanto, é fundamental que a terceirização da ouvidoria não seja apenas transferência de responsabilidade, mas uma oportunidade de aproveitar o potencial da autonomia e inovação dos colaboradores terceirizados. Ao garantir um alinhamento claro com as diretrizes da empresa contratante e os regulamentos do órgão regulador, é possível obter os benefícios de uma atuação mais eficaz e eficiente, em consonância com os princípios de qualidade e excelência exigidos no setor financeiro.

2.6 Ações e Resultados

O estudo empírico realizado ao longo de um ano envolveu a atuação de uma célula específica de ouvidoria terceirizada da empresa Paschoalotto, que direcionou seus esforços para analisar e responder às demandas de origem do Banco Central e fornecer respostas eficazes aos clientes finais. Durante o período de análise, foram coletados dados quantitativos e qualitativos para avaliar os resultados da terceirização da ouvidoria.

Os resultados obtidos durante o período de um ano demonstraram claramente os benefícios da terceirização da ouvidoria. Entre os principais, destacam-se:

- Redução de despesas com folha de pagamento: a terceirização permitiu à instituição financeira contratante reduzir significativamente os custos associados à manutenção de uma equipe própria de ouvidoria, incluindo salários, benefícios e treinamentos.
- Ganho de tempo e efetividade: os analistas da ouvidoria própria conseguiram dedicar mais tempo ao tratamento de questões críticas e complexas, resultando em mais agilidade no

envio de subsídios das áreas de negócio para elaboração da resposta.

- Melhoria de processos: a presença da ouvidoria terceirizada incentivou a revisão e o aprimoramento dos processos internos da instituição financeira, levando a maior eficiência operacional.
- Otimização da experiência do consumidor: a capacidade de resposta aprimorada e a resolução eficaz de problemas contribuíram para uma experiência positiva do cliente, fortalecendo a reputação da instituição.
- Manutenção do padrão de qualidade: a ouvidoria terceirizada demonstrou habilidades analíticas e senso crítico equiparados aos analistas internos, mantendo o padrão de qualidade das respostas elaboradas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados do teste empírico realizado ao longo de um ano, fica a conclusão de que a terceirização da ouvidoria pode ser uma estratégia eficaz para instituições financeiras, ao proporcionar benefícios significativos, incluindo redução de custos e aumento da eficiência, que naturalmente refletiu na experiência do cliente, sem comprometer a qualidade do serviço já prestado pelo time próprio. Portanto, este estudo contribui para desconstruir o tabu em torno da terceirização da ouvidoria, demonstrando que pode ser uma abordagem eficaz para alcançar resultados positivos e trazer diversos benefícios quando realizada de forma estratégica e embasada em boas práticas.

Ao longo deste artigo, foi possível destacar a importância dessa abordagem na potencialização dos resultados das instituições, por meio da atuação estratégica dos colaboradores terceirizados, da colaboração com as áreas de negócio, da redução de reclamações e das melhorias nos processos internos.

Foi possível também perceber que as preocupações relacionadas à cultura organizacional, a controle e autonomia, a possíveis procedências indevidas e a inovação e autonomia dentro do contexto da terceirização da ouvidoria podem ser abordadas de forma efetiva. Ao estabelecer um sólido contrato de prestação de serviços e uma comunicação eficiente entre a empresa contratante e a terceirizada, pode-se garantir o alinhamento das diretrizes e das responsabilidades e a qualidade dos serviços prestados.

Além disso, a terceirização da ouvidoria oferece a oportunidade de aproveitar a *expertise* e o conhecimento especializado da empresa terceirizada, proporcionando uma visão imparcial e objetiva sobre as demandas recebidas pelo Banco Central. Com uma estratégia que valoriza a autonomia e encoraja a inovação, os colaboradores terceirizados têm maior liberdade para tomar decisões e contribuir com soluções criativas, transformando em resultados positivos a tratativa das demandas.

É importante ressaltar que a terceirização da ouvidoria não deve ser vista como uma simples transferência de responsabilidade, mas sim como uma parceria estratégica entre a empresa contratante e a terceirizada – considerando a cultura organizacional e as especificidades regulatórias –, proporcionando às instituições financeiras resultados significativos, como a redução de reclamações, melhor qualidade no atendimento aos clientes e mais eficiência operacional.

Para que a terceirização da ouvidoria seja bem-sucedida, é fundamental que haja uma análise cuidadosa das necessidades e objetivos da instituição financeira, bem como a seleção criteriosa da

empresa de Business Process Outsourcing (BPO – Terceirização de Processos de Negócios). Uma parceria sólida, pautada em transparência, comunicação e colaboração, proporcionará uma terceirização eficiente com a busca da excelência no atendimento e na satisfação dos clientes.

Em síntese, a terceirização da ouvidoria apresenta-se como estratégia promissora para as instituições financeiras, permitindo redução de reclamações e melhoria dos processos internos. A adoção de boas práticas, o estabelecimento de contratos sólidos e a valorização da cultura organizacional constituem um diferencial competitivo para as instituições financeiras, garantindo melhor experiência aos clientes e mantendo a conformidade com as exigências do Banco Central.

REFERÊNCIAS

DUHIGG, Charles. *O poder do hábito: por que fazemos o que fazemos na vida e nos negócios*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2016.

HASTINGS, Reed; MEYER, Erin. *Liberdade e responsabilidade: o modelo de cultura da Netflix*. Alta Books, 2020.

CONTRIBUIÇÃO DAS OUVIDORIAS HOSPITALARES PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA DO PACIENTE

Felipe Alves Bastos¹

Márcia Lopes Silva²

Resumo

O objetivo do presente trabalho é contribuir para a promoção do envolvimento do paciente e seus familiares na notificação de eventos adversos e na melhoria contínua dos cuidados de saúde, por meio da atuação das ouvidorias hospitalares do Sistema Único de Saúde (SUS). As ouvidorias hospitalares têm potencial para atuar na identificação de incidentes/eventos adversos, pois em sua prática já acolhem manifestações similares às que são informadas no sistema de notificação da Vigilância Sanitária no âmbito do SUS. Para atingir tais objetivos, discorreu-se acerca da importância do sistema de notificação de eventos adversos no Brasil, o papel das ouvidorias do SUS e considerações sobre o envolvimento do paciente na sua segurança. A metodologia adotada foi a revisão bibliográfica por meio da pesquisa exploratória e integrativa. Como resultado, concluiu-se que as ouvidorias hospitalares do SUS podem contribuir para o envolvimento do paciente na segurança dos cuidados de saúde, sendo necessário o realinhamento de processos operacionais dos serviços e a capacitação dos profissionais.

Palavras-chave: Ouvidoria hospitalar. Segurança do paciente. Sistema Único de Saúde.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p135-149

1 Responsável pela Coordenação de Acompanhamento das Ouvidorias Setoriais da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro. (felipe.bastos@saude.rj.gov.br)

2 Psicóloga. Doutoranda em Saúde Coletiva pelo IMS/UERJ. Mestra em Políticas Públicas e Direitos Humanos pela UFRJ. Mestra em Educação Profissional em Saúde pela EPSJV/Fiocruz. Especialista em Gestão em Saúde pelo IMS/UERJ. Ocupou o cargo de Ouvidora-Geral da SES/RJ. (marcialopes419@gmail.com)

Abstract

The aim of this study is to offer contributions to promote patient and family engagement in reporting adverse events and continuous improvement of health care, through the work by hospital ombudsmen of Unified Health System (SUS). The hospital ombudsmen is able to act identifying adverse incidents/events, since in their practice they accept manifestations similar to those reported in the Health Surveillance notification system within the scope of SUS. To achieve these goals, the importance of the adverse event reporting system in Brazil, the role of the SUS ombudsman and the considerations on patient engagement in their safety were discussed. The methodology adopted was the literature review through exploratory and integrative research. As a result, the conclusion achieved was that the SUS hospital ombudsmen can contribute to the patient's engagement in the safety of health care, requiring realignment of operational processes of the services and the training of professionals.

Keywords: Hospital ombudsman. Patient safety. Unified Health System.

1 INTRODUÇÃO

A segurança do paciente no Brasil começa a ganhar importância durante os anos de 1990 com o surgimento de iniciativas que visavam a melhoria da qualidade na assistência. A partir desse período, podem-se citar diversas ações institucionais que promoveram o debate sobre a segurança do paciente, como por exemplo a criação, em 1994, da Comissão Nacional de Qualidade e Produtividade em Saúde inserida no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade; o Prêmio Nacional de Qualidade; os Processos de Acreditação Hospitalar; e o Programa Nacional de Controle de Infecção Hospitalar – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Essa trajetória é consolidada em 2013, com a instituição, pela Portaria nº 529, de 1º de abril de 2013, do Programa Nacional de Segurança do Paciente (PNSP) do Ministério da Saúde, que é a base atual para as ações de segurança do paciente no Brasil.

Em paralelo, inicia-se o caminho para a implantação de ouvidorias no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). No ano de 1996, o Ministério da Saúde coloca à disposição da sociedade um serviço telefônico gratuito, denominado “Pergunte AIDS”. Nos anos posteriores, outros serviços similares foram implantados, como o “Disque Pare de Fumar” (2001) e o “Disque Saúde da Mulher” (2003). Em 2002, todos esses serviços foram reunidos em uma única central de atendimento e, no ano de 2003, é criado o Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS (Doges), com a responsabilidade de coordenar e implementar a Política Nacional de Ouvidorias do SUS (BRASIL, 2010).

O Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Saúde (SES-RJ), se insere na Política Nacional de Ouvidorias do SUS a partir da implantação de sua ouvidoria de saúde no ano de 2007. A Ouvidoria da Saúde da SES-RJ tem em sua rede ouvidorias descentralizadas localizadas nas instituições de saúde, sendo atualmente vinte e oito hospitais com serviços em funcionamento.

Dentre as diversas atividades desenvolvidas com as ouvidorias hospitalares da SES-RJ, destacam-se os Ciclos de Reuniões, que são encontros realizados periodicamente objetivando a troca de informações e a interação entre os serviços de ouvidoria, a construção de conhecimento e a qualificação dos profissionais, com foco na melhoria e no aprimoramento dos serviços prestados ao cidadão.

Durante esse processo de interação entre os coordenadores das ouvidorias hospitalares, surgiu o questionamento sobre a possibilidade de essas instâncias de ouvidorias contribuírem para a política de segurança do paciente, já que as ouvidorias têm como finalidade precípua a vocalização da manifestação do cidadão e, portanto, conseguem levar à gestão das unidades hospitalares questões que possibilitem a melhoria e o aprimoramento dos serviços.

Nesse intuito e atuando na formação permanente dos ouvidores hospitalares, foi apresentado no 2º Ciclo de Reuniões das Ouvidorias Descentralizadas da SES-RJ, pela representante do Comitê Estadual de Segurança do Paciente, a palestra sobre “Segurança do Paciente e a importância de ouvir pacientes e seus familiares”. No encontro, foi possível mostrar aos profissionais a relevância dos aspectos de notificação de situações que afetam a segurança do paciente, além de ratificar a importância do envolvimento do paciente na sua segurança e o papel a ser desenvolvido pelas ouvidorias.

O presente artigo baseia-se na revisão integrativa da literatura e tem como principal finalidade oferecer contribuições para a promoção do envolvimento de paciente e familiares na notificação de eventos adversos e na melhoria da segurança dos cuidados de saúde por meio do trabalho das ouvidorias hospitalares do Sistema Único de Saúde. Para tal, o artigo foi organizado com base nos seguintes objetivos específicos: descrever a segurança do paciente nos cuidados à saúde e a importância do sistema de notificação de eventos adversos no Brasil; contextualizar as ouvidorias hospitalares no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); e identificar possibilidades de atuação das ouvidorias hospitalares como agentes de promoção do envolvimento do paciente e familiares na notificação de eventos adversos e na segurança dos cuidados de saúde.

1.1 Segurança do Paciente e a Notificação de Eventos Adversos no Brasil

A preocupação com a qualidade do cuidado ganha relevância com a publicação do relatório *To Err is Human*, do Institute of Medicine (IOM), nos Estados Unidos. Nessa publicação, os eventos adversos (EA) foram definidos como “dano causado pelo cuidado à saúde, e não pela doença de base, que prolongou o tempo de permanência do paciente ou resultou em uma incapacidade presente no momento da alta” (BRASIL, 2014).

O conceito de qualidade abrange várias dimensões que foram se adequando e se modificando ao longo do tempo. Atualmente, as seis dimensões da qualidade propostas no relatório *Crossing the Quality Chasm: a new health system for the 21st century*, publicado pelo IOM, são as mais adotadas mundialmente (MENDES JÚNIOR *et al.*, 2013):

- **Segurança:** evitar lesões e danos ao paciente em decorrência do cuidado.
- **Efetividade:** cuidado baseado em conhecimento científico.
- **Cuidado centrado no paciente:** cuidado respeitoso e responsivo às preferências e valores dos pacientes e respeito às necessidades de informação.
- **Oportunidade:** redução do tempo de espera e de atrasos.
- **Eficiência:** cuidado sem desperdício.
- **Equidade:** qualidade do cuidado que não varia em decorrência de características pessoais, como gênero, etnia, localização geográfica e condição socioeconômica.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) apresenta conceitos-chave para uma classificação internacional de segurança do paciente. A elaboração dessa classificação é importante para a padronização e a comparabilidade, auxiliando na definição de ações e no seu monitoramento. Nesse sentido, os conceitos sobre segurança do paciente, dano, risco, incidente, circunstância notificável, *near miss*, incidente sem lesão e evento adverso devem ser explicitados.

Quadro 1 – Termos e definições relacionados à segurança do paciente

| SEGURANÇA DO PACIENTE | |
|---|---|
| Reduzir a um mínimo aceitável o risco de dano desnecessário associado ao cuidado de saúde. | |
| DANO | |
| Comprometimento da estrutura ou função do corpo e/ou qualquer efeito dele oriundo, incluindo-se doença, lesão, sofrimento, morte, incapacidade ou disfunção, podendo, assim, ser físico, social ou psicológico. | |
| RISCO | |
| Probabilidade de um incidente ocorrer. | |
| Incidente relacionado ao cuidado de saúde | |
| Incidente: evento ou circunstância que poderia ter resultado ou resultou em dano desnecessário ao paciente. | |
| Circunstância notificável | Incidente com potencial dano ou lesão. |
| <i>Near miss</i> | Incidente que não atingiu o paciente. |
| Incidente sem lesão | Evento que atingiu o paciente, mas não causou dano discernível. |
| Evento adverso | Incidente com dano ao paciente. |

Fontes: Adaptado de BRASIL, 2014; MENDES JR. *et al.*, 2013.

O Programa Nacional de Segurança do Paciente (PNSP) é constituído por quatro eixos organizativos, que se referem a: estímulo a uma prática assistencial segura; envolvimento do cidadão na sua segurança; inclusão do tema “segurança do paciente” no ensino; e incremento de pesquisa em segurança do paciente. Esses quatro eixos são os pilares do PNSP e apoiam a disseminação de uma cultura de segurança de forma transversal e multiprofissional.

O PNSP também instituiu seis protocolos básicos de segurança do paciente, elaborados a partir das recomendações da OMS e de práticas de segurança com evidências científicas comprovadas: identificação do paciente; cirurgia segura; prevenção de úlcera por pressão; segurança na prescrição, uso e administração de medicamentos; prevenção de quedas; e a prática de higiene das mãos em serviços de saúde.

No Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Saúde, foi editado o Plano Estadual de Segurança do Paciente, período de 2021 a 2025, que tem como principal objetivo “contribuir para a criação de uma cultura de segurança do paciente nos estabelecimentos de saúde, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por meio da implementação de medidas efetivas visando a melhoria da segurança do paciente” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2021).

Compete à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) a administração do sistema Notivisa, que é utilizado para agregar as informações dos diferentes níveis de gestão, no que tange às notificações de eventos adversos. O sistema dispõe de um módulo específico para a Assistência à

Saúde com dois formulários: um para notificações realizadas pelos cidadãos (pacientes, familiares, cuidadores) e outro para notificações dos Núcleos de Segurança do Paciente (NSP). O formulário do cidadão encontra-se disponível na página eletrônica da Anvisa e apresenta os seguintes campos para preenchimento: dados do notificador, tipo de incidente/evento adverso, grau do dano, características do paciente, característica do incidente/evento adverso.

Como já citado, o segundo eixo do PNSP trata do envolvimento do cidadão na segurança do paciente, considerado o mais difícil de ser trabalhado, “pois envolve uma grande mudança de cultura nos estabelecimentos de saúde” (BRASIL, 2014), o que remete à necessidade e ao desafio da combinação de ações entre diferentes atores envolvidos na segurança do paciente. O envolvimento do cidadão na segurança do seu cuidado de saúde pressupõe a noção do direito à saúde, à informação, a corresponsabilidade, a formação de vínculos solidários e a parceria de todos os atores.

As ouvidorias hospitalares acolhem relatos que podem se referir a possíveis falhas de segurança no atendimento ao paciente. Tais situações vão desde a queda do paciente até a administração e/ou dispensação inadequada de medicamentos. Esses relatos ficam restritos ao fluxo usual das ouvidorias e, por muitas vezes, são categorizados como uma insatisfação com o profissional de saúde. Deixa-se de observar esses relatos como uma possibilidade de análise de um evento adverso, conforme descrito no Quadro 1.

Tratar os pacientes e familiares como parceiros para a melhoria da segurança no cuidado requer também a ampliação e facilitação do canal para que essa comunicação seja exercida. Em análise preliminar observa-se que os canais onde o cidadão pode realizar uma notificação são os institucionais, de difícil acesso e pouco divulgados.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Ouvidorias no Sistema Único de Saúde

No âmbito mundial, o fortalecimento da institucionalização democrática durante a década de 1980 e o avanço da redemocratização nos países latino-americanos favoreceram o cenário de participação da sociedade nas decisões dos interesses públicos. Segundo LYRA (2014, p. 19),

A expansão das ouvidorias está estreitamente relacionada com a nova sociabilidade política que se disseminou, em todo país, [...] a partir da resistência de setores crescentes da sociedade brasileira ao regime militar [...] Estes movimentos fizeram transportar as experiências de participação cidadã para o ordenamento jurídico institucional.

No Brasil, as experiências de participação popular começam a ser disseminadas por meio de quatro instrumentos: as consultas populares, o orçamento participativo, as audiências públicas, os conselhos gestores e as conferências. Esses mecanismos de participação do cidadão interagem com a administração pública na formulação das políticas públicas. Pode-se citar um quinto instrumento de participação popular, que são as ouvidorias. Conforme LYRA (2014),

As ouvidorias, a despeito de não terem sido contempladas na Carta Magna [...] são, também, produto do protagonismo alcançado pela sociedade civil, cujos anseios de participação vêm impondo, progressivamente, um novo relacionamento entre o cidadão-usuário dos serviços públicos e o Estado.

As ouvidorias do SUS surgem em contexto e trajetória de estímulo à participação social. A 12ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada em dezembro de 2003 aponta propostas para a criação dos serviços de ouvidoria na saúde pública. O mesmo ocorreu nas conferências seguintes: 13ª CNS e 14ª CNS, realizadas nos anos de 2007 e 2011, respectivamente. Em 2003, é criada, no Ministério da Saúde, a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa e, em sua estrutura, o Departamento-Geral de Ouvidorias do SUS, com o objetivo de implementar e coordenar a Política Nacional de Ouvidorias do SUS.

Segundo CARVALHO (2014), “a participação da comunidade se dá individualmente na relação dos cidadãos com o SUS, em suas ações e serviços, e coletivamente, por meio de ações de proposição e controle dentro do Conselho e da Conferência de Saúde”. Os serviços de ouvidoria recaem na representação do indivíduo, na medida em que sua participação pode induzir à correção de ações inadequadas que afetam uma coletividade. É pela participação e interesse individual que uma manifestação tem potencial transformador para a coletividade. Ao se transformar em ação coletiva, poderá mudar processos e melhorar a qualidade no atendimento à saúde. Essa retroalimentação fortalece a gestão participativa.

Em 2011, a Lei n.º 8.080/1990 é normatizada pelo Decreto nº 7.508, que em seu Artigo 37 descreve diretrizes básicas para a garantia da gestão participativa, entre as quais: “I – estabelecimento de estratégias que incorporem a avaliação do usuário das ações e dos serviços, como ferramenta de sua melhoria”. Assim, no âmbito do monitoramento e da avaliação do sistema, a ouvidoria consegue contribuir a partir da visão do usuário, estabelecendo a comunicação entre o cidadão e o poder público de forma a promover encaminhamentos necessários para a solução do problema.

Em 2022, existiam quase 4.200 serviços de ouvidorias do SUS, organizados nas três esferas de governo de todo o país, incluindo as ouvidorias hospitalares, conforme demonstrado na Tabela 1.

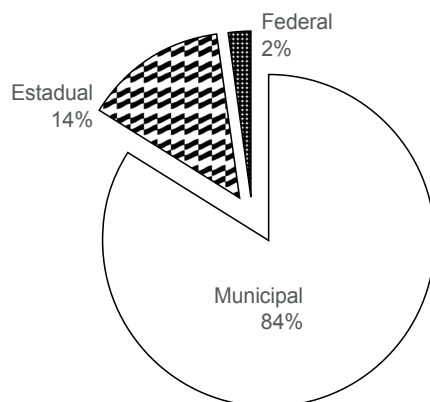
Tabela 1 – Total de ouvidorias do SUS implantadas por esfera governamental – Comparativo 2018/2022

| ESFERA / ANO | 2018 | 2022 |
|---------------------|-------------|-------------|
| Federal | 50 | 79 |
| Estadual | 308 | 583 |
| Municipal | 1.564 | 3.515 |
| Total Geral | 1.922 | 4.177 |

Fonte: Coordenação da Rede de Ouvidorias do SUS – Corede/Dinteg/MS. Projeto Rumo ao Zero – Dados atualizados em 06/02/2023. Elaboração própria.

Ressalta-se o percentual de ouvidorias na esfera municipal, o que demonstra a capilaridade desses serviços, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Percentual de ouvidorias por esfera governamental



Fonte: Coordenação da Rede de Ouvidorias do SUS – Corede/Dinteg/MS. Projeto Rumo ao Zero – Dados atualizados em 06/02/2023. Elaboração própria.

No Estado do Rio de Janeiro foi realizado um processo de descentralização dos serviços de ouvidoria. Em 2012, apenas 28% dos municípios possuíam ouvidorias do SUS. Já em 2022, esse percentual subiu para 88%. Com relação à estrutura da Secretaria de Estado de Saúde, mais de 85% dos hospitais contam com ouvidorias.

As ouvidorias do SUS utilizam o sistema informatizado OuvidorSUS, que permite a categorização e organização dos dados coletados pelos serviços de ouvidoria. O sistema é organizado por temas referentes à assistência à saúde, consulta/atendimento/tratamento, cirurgias, armazenamento de células-tronco, diagnóstico, sangue e hemoderivados, vigilância sanitária, estabelecimento de saúde bucal, dentre outros.

Observa-se que existe uma aproximação entre os temas cabíveis de notificação no Notivisa (incidentes/eventos adversos), apresentados no Quadro 1, e as categorizações das manifestações apresentadas no Sistema OuvidorSUS que são passíveis de registro (reclamações e denúncias) nas ouvidorias hospitalares.

2.2 Envolvimento do Paciente na Sua Própria Segurança

O envolvimento do cidadão nos cuidados de saúde está relacionado com modelos que utilizam a centralidade do cuidado no paciente e a integralidade da assistência, em detrimento do modelo biomédico, que tem a doença como foco principal. A integralidade é um princípio do SUS que garante ao usuário a atenção centrada no indivíduo, sua família e na comunidade.

Para viabilizar e assegurar que a voz do paciente esteja presente no centro do debate da saúde, a OMS definiu o programa Pacientes pela Segurança dos Pacientes (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2007). No Brasil, a Anvisa lançou em 2012 o projeto Pacientes pela Segurança do Paciente em Serviços de Saúde, em consonância com as premissas da OMS, que orienta pacientes, familiares e cuidadores sobre como fazer notificações ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

O Documento de Referência para o Programa Nacional de Segurança do Paciente (BRASIL, 2014) enfatiza que o eixo “envolvimento do cidadão na sua segurança” é o mais difícil a ser desenvolvido por implicar mudança de cultura nas organizações de saúde. Curiosamente, para não dizer contraditoriamente, o documento orientador dedica somente uma página para introduzir essa temática.

O presente artigo apoia-se no trabalho das autoras SANTOS e GRILO (2019) para avançar na discussão sobre o envolvimento do paciente nos cuidados de saúde. Elas defendem a existência de três perspectivas, a saber: do paciente, do profissional de saúde e da organização.

Na perspectiva do paciente é possível considerar quatro áreas principais para o seu envolvimento: a tomada de decisão em questões médicas de diagnóstico e tratamento, a monitorização dos procedimentos do diagnóstico e tratamento, a identificação e relato de complicações e de eventos adversos e a participação em ações abrangentes de segurança do paciente no âmbito institucional (SANTOS; GRILO, 2019).

No que diz respeito aos relatos de eventos adversos, as autoras trazem que

[...] os pacientes não só demonstravam ter consciência de eventos que não foram reportados como, comparativamente, indicavam a ocorrência de um número maior desses eventos. [...] apesar de questões como a possível confusão por parte dos pacientes entre eventos adversos e situações de diminuída qualidade de prestação [...] parece [...] claro que os pacientes internados estão despertos para as questões de segurança e podem ser parceiros na identificação de situações de risco. (SANTOS; GRILO, 2019)

A segunda perspectiva para o envolvimento do paciente na segurança dos cuidados de saúde é a dos profissionais de saúde. Essa perspectiva é focada primordialmente no modelo centrado no paciente, em que ele é incluído em todas as fases do processo (SANTOS; GRILO, 2019).

Como última perspectiva temos a das organizações ou dos serviços. O principal ponto a ser discutido é sobre a construção de uma cultura de segurança centrada no paciente, em que as atitudes dos profissionais e as rotinas adotadas promovam a qualidade no atendimento, repercutindo na satisfação dos pacientes.

Trata-se de um processo que requer tempo, pois depende do estabelecimento de relações baseadas na comunicação aberta e na confiança mútua entre líderes, administradores, restantes membros da organização e pacientes. Não admira, portanto, que essa mudança origine certo grau de desconforto no seio de algumas organizações. (SANTOS; GRILO, 2019)

Importante ressaltar que o modelo centrado no paciente requer uma intensa interação entre os atores envolvidos nos cuidados à saúde e uma mudança de paradigma do modelo biomédico e hospitalocêntrico que ainda é adotado por várias organizações hospitalares.

Por ser instância transversal na organização de saúde, que atua interagindo com os diversos setores, a ouvidoria tem como função “intermediar as relações entre os cidadãos e os gestores do SUS, promovendo a qualidade da comunicação entre eles e a formação de laços de confiança e colaboração mútua” (BRASIL, 2014). Nesse sentido, podemos sugerir que as ouvidorias hospitalares podem ter um papel contributivo para a valorização da cultura da segurança do paciente.

2.3 Método

Entende-se que, ao analisar a notificação de eventos adversos pelo cidadão, a partir da atuação das ouvidorias hospitalares do SUS, adentra-se um campo de pesquisa pouco explorado e passível de construção de conhecimento. Dessa forma, a escolha pela pesquisa exploratória, tendo como objetivo uma revisão integrativa, permitiu maior aproximação com as temáticas do presente estudo (GIL, 1999).

Relacionando as etapas do processo para a elaboração de uma revisão integrativa, a pesquisa foi iniciada com a definição da questão norteadora, a busca e seleção de estudos relevantes e a avaliação crítica dos estudos, finalizando com a coleta e síntese dos dados.

O tema proposto coloca em tela a principal questão dessa discussão, que é refletir sobre a contribuição das ouvidorias hospitalares como agentes de promoção do envolvimento do paciente e familiares na segurança dos cuidados de saúde e na notificação de eventos adversos durante as internações.

Foram identificados, assim, quatro termos que serviram de base para a busca de artigos preliminares para esse estudo, sendo eles: ouvidoria, reclamações/queixas, paciente/familiares e evento adverso, considerando também suas combinações na língua inglesa, quais sejam: *ombudsman*, *complaints*, *patient/family* e *adverse event*.

Importante esclarecer que existe uma vasta bibliografia, em separado, sobre os temas centrais dessa discussão: evento adverso e ouvidorias do SUS. A intenção, no entanto, foi interagir com a associação desses dois termos e, por esse motivo, fez-se a busca utilizando possíveis combinações dos quatro elementos acima citados. A pesquisa foi realizada utilizando os seguintes critérios: título, resumo, assunto e texto disponível.

Como critério de inclusão foram selecionados artigos publicados após a edição, em 25 de julho de 2013, da RDC nº 36, que, pela primeira vez, trouxe a possibilidade da notificação do cidadão nos módulos de Assistência à Saúde e do sistema Notivisa. A primeira notificação realizada por um cidadão ocorreu em março de 2014 (informação obtida na Anvisa, por meio da Lei de Acesso à Informação). Dessa forma o período de análise foi realizado entre os anos de 2014 e 2019, sendo este o ano do último relatório publicado com as análises de notificações de incidentes registradas pelo cidadão (BRASIL, 2019).

O próximo passo foi realizar a pesquisa, com os critérios já descritos, nas seguintes bases de dados: Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (Lilacs), Centro Colaborador para a Qualidade do Cuidado e a Segurança do Paciente (Proqualis), Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Google Acadêmico. Como resultado inicial, foram obtidos 68 estudos, sendo que somente 11 deles enquadravam-se nos critérios estabelecidos. Dos 11, 4

estavam listados em duas bases de dados e não foram selecionados. O Quadro 2 apresenta os 7 estudos elencados, em sua maioria em língua inglesa e 1 em língua espanhola.

Quadro 2 – Títulos e assuntos dos estudos selecionados para a pesquisa

| TÍTULO | | ASSUNTO |
|--------|--|---|
| 1 | <i>Is Imperfection Becoming Easier to Live With for Doctors?</i> | Melhoria no enfrentamento dos eventos adversos e reclamações por médicos. |
| 2 | The Impact of Information Culture on Patient Safety Outcomes | O impacto da cultura de informação nos resultados de segurança do paciente. |
| 3 | <i>Analysis of the Adverse Events Reported to the Office of the Clinical Director at a Dental School in Bogota, Colombia</i> | Análise de queixas de pacientes sobre eventos adversos na Odontologia em Bogotá, Colômbia. |
| 4 | <i>Análisis de las reclamaciones de pacientes em Atención Primaria: una oportunidad para mejorar la seguridad clínica</i> | Análise da prevalência e dos problemas de segurança clínica contidos nas queixas feitas pelos pacientes e usuários da Atenção Primária. |
| 5 | Diseno y validación del cuestionario breve de seguridad del paciente para los servicios de urgencias: la visión del paciente | Elaboração e validação de questionário baseado em boas práticas para avaliar a perspectiva do paciente em relação à segurança nos serviços de emergência. |
| 6 | <i>Adverse Drug Event Nonrecognition in Emergency Departments: An Exploratory Study on Factors Related to Patients and Drugs</i> | Estudo exploratório em um pronto-socorro buscando identificar os fatores associados ao não reconhecimento de eventos adversos no atendimento na emergência. |
| 7 | <i>Identification of Doctors at Risk of Recurrent Complaints: A National Study of Healthcare Complaints in Australia</i> | Identificação da distribuição de queixas formais dos pacientes na força de trabalho médica da Austrália e das características dos médicos com maiores chances de incorrer em queixas recorrentes. |

Fonte: Elaboração própria.

Não foram encontrados artigos na língua portuguesa que contemplassem a pesquisa proposta. Dessa forma, as reflexões desenvolvidas foram baseadas nos artigos encontrados na pesquisa e demais literaturas que nortearam este estudo.

2.4 Possibilidades de Atuação das Ouvidorias Hospitalares na Promoção da Notificação de Eventos Adversos

Com o resultado da pesquisa realizada na base de dados, foi possível identificar itens relevantes que possibilitaram a reflexão sobre a atuação das ouvidorias no intuito de estimular a notificação de incidentes/eventos adversos pelos pacientes ou seus familiares.

FØRDE e AASLAND (2017) discutem a reação dos médicos quando envolvidos em situações de incidentes/eventos adversos. A pesquisa evidenciou que médicos mais jovens têm maior confiança em relatar seu envolvimento em incidentes no local de trabalho em comparação com colegas mais velhos, o que pode ser resultante de uma mudança de cultura no ambiente hospitalar. Ressaltam que os médicos com menos de cinquenta anos apresentam-se mais preparados para o enfrentamento nas resoluções de eventos adversos. O texto sugere que esse fato pode ser devido a “um melhor acompanhamento em seu local de trabalho”. Outro dado é que a informação ao paciente e o acolhimento ao profissional após a ocorrência de um incidente devem fazer parte da cultura hospitalar e, dessa forma, ser objeto de aprendizagem.

Na experiência das ouvidorias do SUS, a reação dos profissionais de saúde diante de uma reclamação ou denúncia de possível incidente no atendimento prestado nos cuidados de saúde ainda é muito reativa. Relaciona-se com o entendimento de que, ao evidenciar uma falha, o profissional de saúde poderá ser culpabilizado. Deixa-se de perceber que, quando um problema é apresentado à ouvidoria, o objetivo maior é que ocorram melhorias no serviço.

Assim sendo, a comunicação ou a falta dela é um dado frequentemente presente nas manifestações acolhidas pelas ouvidorias e foi tema recorrente nos artigos estudados. Muitas reclamações são geradas por problemas de comunicação e má relação médico-paciente, o que resulta na diminuição de confiança que o paciente poderia apresentar para contribuir nas decisões do seu tratamento (JYLHÄ *et al.*, 2017; HUERTAS *et al.*, 2017; FØRDE e AASLAND, 2017).

A pesquisa de JYLHÄ *et al.* (2017) conclui que as habilidades de comunicação com os pacientes são essenciais para a tomada de decisão sobre o tratamento e também para a criação de uma relação de confiança entre o profissional de saúde e o paciente. A mesma pesquisa cita a existência de uma integração entre o planejamento pedagógico para a formação do profissional de saúde e a prestação de serviços de saúde, no sentido de criar competências e habilidades desses profissionais para lidar com os pacientes.

A comunicação é um instrumento vital para as ouvidorias. O papel do ouvidor é incentivar e facilitar a comunicação entre os diversos atores (profissionais de saúde, gestores e pacientes), tentando minimizar a ocorrência de falta de comunicação e futuros conflitos. A atuação da ouvidoria não deve ser pensada somente como um elemento descolado da dinâmica hospitalar. O serviço de ouvidoria atua de forma transversal, facilitando o diálogo da gestão e dos profissionais com os pacientes/usuários.

O artigo de BISMARCK *et al.* (2013) descreve a análise da distribuição de queixas diante do

quantitativo de médicos, com o objetivo de identificar o perfil de risco para incorrer em novas reclamações. Os autores concluíram que a atuação para a correção dos problemas é realizada de forma reativa. Outro dado importante nesse artigo é a referência feita aos reclamantes que representam grupos maiores de pessoas insatisfeitas. Esse dado aproxima-se muito do objetivo da prática da ouvidoria: a resolução de casos individuais leva à proposição de mudanças que beneficiam toda uma coletividade.

O conceito de evento adverso também é tratado nos estudos analisados como forma de diferenciar os tipos de incidente. Um incidente relacionado aos cuidados de saúde que não causou dano ao paciente é denominado *near miss*. Fatores pessoais dos profissionais de saúde, falta de adesão às normas, tomadas de decisão inadequadas, distrações relacionadas ao trabalho e má comunicação a respeito dos pacientes são circunstâncias que podem levar ao *near miss*. Essas situações, quando identificadas, podem ser corrigidas em tempo hábil e evitar maiores danos.

Alguns autores ressaltam que os incidentes podem ser evitados em muitas situações. Quando os cuidados mal realizados não causam danos, podem ser considerados um sinal ou até mesmo um evento sentinela (HUERTAS *et al.*, 2017). BISMARCK *et al.* (2013) consideram que a reclamação do paciente pode ser considerada um evento sentinela, um alerta ou sinal para a necessidade de melhoria no serviço de saúde.

Existe consenso na literatura de que muitos eventos adversos são sub-registrados, subnotificados ou nem mesmo registrados. A subnotificação pode ser justificada pela natureza voluntária dos relatos e a relutância dos profissionais (HUERTAS *et al.*, 2017).

Sobre um canal para o registro das manifestações dos pacientes ou seus familiares, a maioria das experiências relatadas nos artigos sinaliza a existência de comitês, conselhos e comissões institucionais responsáveis por receber e resolver reclamações sobre a qualidade dos serviços de saúde (FØRDE e AASLAND, 2017; HUERTAS *et al.*, 2017; BISMARCK *et al.*, 2013).

O estudo de AÑEL-RODRÍGUEZ *et al.* (2015) vai mais além. Afirma a inexistência de procedimentos para o processamento diferenciado das reivindicações sobre as deficiências detectadas pelo paciente no campo da saúde e a existência de canais pouco eficazes para fazer uma reclamação. Esse estudo, realizado na atenção primária de um serviço de saúde no País Basco, analisou que as reivindicações com conteúdo de segurança clínica não foram tratadas de forma diferenciada das demais, perdendo-se, dessa forma, oportunidades de utilização dessas informações para a melhoria da qualidade do atendimento prestado.

A percepção da segurança sob a visão do paciente foi a temática que GONZÁLEZ-CABRERA *et al.* (2014) analisaram em sua pesquisa. O resultado foi a elaboração de um questionário para avaliar a percepção de segurança do ponto de vista do paciente. O resultado da elaboração e aplicação dessa ferramenta contribuiu para o envolvimento do paciente e para a formação dos profissionais de saúde.

Os textos estudados permitiram destacar a contribuição com a prática das ouvidorias hospitalares, no sentido de refletir sobre o seu papel como agentes de promoção do envolvimento do paciente e familiares na segurança dos cuidados de saúde.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção de uma cultura de comunicação no ambiente hospitalar é um ponto fundamental nos cuidados de saúde. Pensar a comunicação para interação entre os profissionais que também proporcione autonomia ao paciente para que ele possa decidir e contribuir para o seu tratamento é primordial para evitar incidentes. Nesse sentido, as ouvidorias hospitalares podem auxiliar na divulgação dos direitos e deveres dos pacientes e na orientação durante o processo de internação hospitalar, como também para uma comunicação mais assertiva.

Como uma primeira aproximação para responder ao questionamento apresentado neste estudo, percebe-se que os sistemas informatizados Notivisa – módulo Cidadão – e OuvidorSUS apresentam temáticas muito semelhantes, o que leva à suposição de que o banco de dados que armazena os dados das ouvidorias do SUS contém informações que podem subsidiar a análise de possíveis incidentes/eventos adversos.

As ouvidorias do SUS são caracterizadas por serem instâncias de escuta, mediação e participação e, tendo essas atribuições, podem atuar como agentes de promoção do envolvimento do paciente e familiares na segurança dos cuidados de saúde e na notificação de eventos adversos durante as internações.

A abordagem aqui apresentada inicia uma discussão que poderá ser mais detalhada em estudos futuros. Atuar contribuindo para a notificação de eventos adversos será um desafio a ser enfrentado por centenas de profissionais que lidam diariamente com os pacientes e seus familiares nas ouvidorias hospitalares. Para tal, será necessário o realinhamento de processos operacionais e a capacitação dos profissionais.

REFERÊNCIAS

AÑEL-RODRÍGUEZ, R.M.; CAMBERO-SERRANO, M.I.; IRURZUN-ZUAZABAL. Análisis de las reclamaciones de pacientes en Atención Primaria: una oportunidad para mejorar la seguridad clínica. *Revista de Calidad Asistencial*, v. 30, Sep-Oct 2015, p. 220-225: Elsevier España, 2015. Disponível em: <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-calidad-asistencial-256-articulo-analisis-reclamaciones-pacientes-atencion-primaria-S1134282X15000871>. Acesso em: 1 nov. 2019.

BISMARCK, Marie M.; SPITTAL, Matthew J.; GURRIN, Lyle C.; WARD Michael; STUDDERT, David M. Identification of doctors at risk of recurrent complaints: a national study of healthcare complaints in Australia. *BMJ Quality & Safety* 2013; 22: 532-40. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3711360/>. Acesso em: 1 nov. 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). *Relatório nacional de análise de notificação de incidentes – Notivisa – Cidadão (mar. 2014 a out. 2019)*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/servicosdesaude/publicacoes/relatorio-notificacao-de-incidentes-notivisa-cidadao-final-11-05-21.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Anvisa. Resolução da Diretoria Colegiada nº 36, de 25 de julho de 2013. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0036_25_07_2013.html. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Documento de referência para o Programa Nacional de Segurança do Paciente / Ministério da Saúde; Fundação Oswaldo Cruz; Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/documento_referencia_programa_nacional_seguranca.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM nº 529, de 1 de abril de 2013. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. Falando de Ouvidoria: experiências e reflexões. Brasília: Ministério da Saúde, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/canais-de-atendimento/ouvsus/arquivos/2021/compendio-falando-de-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. Manual das Ouvidorias do SUS / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_ouvidoria_sus.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

CARVALHO, Gilson de Cássia Marques de. *Participação da comunidade na saúde*. Campinas: Saberes Editora, 2014.

FØRDE, Reidun; AASLAND, Olaf G. Is imperfection becoming easier to live with for doctors? *Clinical Ethics* 12 (1) 31-36, 2017. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5375019/>. Acesso em: 1 nov. 2019.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONZÁLEZ-CABRERA, Joaquín; FERNÁNDEZ-PRADA, María; RUANO, Rogélio Molina; TRUJILLO, Humberto; PEINADO, José M. *Diseño y validación del cuestionario breve de seguridad del paciente para los servicios de urgencias: la visión del paciente*. Disponível em: <https://reunir.unir.net/handle/123456789/4716>. Acesso em: 1 nov. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Gerj). Secretaria de Estado de Saúde. Subsecretaria de Vigilância e Atenção Primária à Saúde. *Plano Estadual de Segurança do Paciente – 2021-2025*. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=NDM3Mzc%2C>. Acesso em: 13 jul. 2023.

HUERTAS, María F.; GONZÁLEZ, Juliana; CAMACHO, Sandra M.; SARRALDE Ana L.; RODRÍGUEZ, Adriana. Analysis of the adverse events reported to the office of the clinical director at a dental school in Bogotá, Colombia. *Odontol Latinoam*, 2017. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/8a3e/0013ddc9460386ca5c9d5585ca7a-d686b79f.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2019.

JYLHÄ, Virpi; MIKKONEN, Santtu; SARANTO, Kaija; BATES, David W. The Impact of Information Culture on Patient Safety Outcomes. *Methods Inf Med*. 2017; 56(Open):e30–e38. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5388883/>. Acesso em: 1 nov. 2019.

LYRA, Rubens Pinto (org.). *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa: UFPB, 2014.

MENDES JÚNIOR, W. V.; NORONHA, J.; TRAVASSOS, C.; MARTINS, M.; LAJOLO, C.; CALDAS, B.; PORTELA, M. C.; GRABOIS, V.; QUADROS, A.; PEIREIRA, T. R.; APRATO, C. *Relatório Final QualiSUS*. Proqualis, 2013. Disponível em: https://proqualis.fiocruz.br/sites/proqualis.fiocruz.br/files/Relat%C3%B3rio%20Final%20Qualisus%2016%20DEZ_2013.pdf. Acesso em: 8 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Trabalhando juntos pela saúde*. Série B. Textos Básicos de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2007. 210 p.

SANTOS, Margarida C.; GRILLO, Ana M. Envolvimento e segurança do paciente: desafios e estratégias. In: SOUSA, Paulo; MENDES, Walter (orgs.). *Segurança do paciente: criando organizações de saúde seguras*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/bskw2/pdf/sousa-9788575416426.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2019.

TRAVASSOS, Claudia; CALDAS, Bárbara. A qualidade do cuidado e a segurança do paciente: histórico e conceitos. In: *Assistência segura: uma reflexão teórica aplicada à prática*. Brasília: Anvisa, 2017. Disponível em: https://www.saude.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2017-09/2017-anvisa---caderno-1---assistencia-segura---uma-reflexao-teorica-aplicada-a-pratica.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

OUVIDORIA PÚBLICA E OS CONSELHOS DE SAÚDE DA CIDADE DE SÃO PAULO

Elisa Tomé Rodrigues Ferreira¹

Magda Nitoli Olcerenko²

Márcia Casamassimo Silva³

Solange Cervera Faria⁴

Resumo

Este artigo tem como objetivo descrever o percurso histórico da ouvidoria pública em saúde da cidade de São Paulo e dos Conselhos de Saúde, evidenciando a interface entre ambas as instâncias, que buscam promover a participação social e melhorar os serviços ofertados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) na cidade. As demandas da população registradas no Sistema OuvidorSUS produzem dados relevantes que contribuem para traçar um panorama da saúde no município de São Paulo. São dados expressivos e constituem importante ferramenta para a gestão pública e participativa. A visibilidade e a apresentação das informações de saúde, como o número de demandas por consulta em especialidades médicas de um determinado território, no pleno dos Conselhos Gestores de Saúde, são imprescindíveis para subsidiar as deliberações e tomadas de decisão dos conselhos. Dessa forma, realizou-se uma enquête nas unidades das Supervisões Técnicas de Saúde e hospitais da rede de ouvidorias do SUS da cidade de São Paulo com Conselho Gestor constituído sobre a apresentação dos relatórios de ouvidoria e sua periodicidade nas reuniões desse conselho.

Palavras-chave: Ouvidoria. Conselhos de Saúde. Gestão em saúde. Participação social.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p151-165

1 Graduada em Enfermagem. Ouvidora na Supervisão Técnica de Saúde de Vila Prudente/Sapopemba, órgão da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo. (etrferreira@prefeitura.sp.gov.br)

2 Graduada em Terapia Ocupacional. Ouvidora na Coordenadoria Regional de Saúde Sudeste, órgão da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo. (molcerenko@prefeitura.sp.gov.br)

3 Graduada em Pedagogia. Ouvidora na Supervisão Técnica de Saúde de Pirituba, órgão da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo. (mcasamassimo@prefeitura.sp.gov.br)

4 Graduada em Serviço Social. Ouvidora na Coordenadoria Regional de Saúde Sudeste, órgão da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo. (solangefaria@prefeitura.sp.gov.br)

Abstract

This article aims to describe the historical trajectory of the public health ombudsman in the city of São Paulo and the Health Councils, highlighting the interface between both instances that seek to promote social participation and improve the services offered by the Unified Health System (SUS) in the city of São Paulo. The demands of the population registered in the OuvidorSUS System produce relevant data that contribute to outlining an overview of the health of the municipality of São Paulo. These are significant data and constitute an important tool for public and participatory management. The visibility and presentation of health information, such as the number of demands for medical specialties consultations in a particular territory, within the Health Management Councils, are essential to support the deliberations and decision-making of the councils. In this way, a survey was conducted in the technical health supervision units and hospitals of the SUS (Unified Health System) ombudsman network in the city of São Paulo, with a constituted Management Council, regarding the presentation of ombudsman reports and frequency at the Management Council meetings.

Keywords: Ombudsman. Health Councils. Health Management. Social participation.

1 INTRODUÇÃO

A ouvidoria pública em saúde e o Conselho Gestor de Saúde são importantes instrumentos de participação social, interação e controle na administração pública, com o objetivo de promoverem mais transparência, efetividade e prestação de contas na gestão da saúde pública. Ambos os instrumentos de participação social têm se mostrado fundamentais para a melhoria dos serviços e o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil.

É relevante destacar que a ouvidoria pública em saúde é também um canal de comunicação entre a população e as instituições de saúde, por meio do qual são recebidas, tratadas e encaminhadas reclamações, denúncias, solicitações, sugestões e elogios manifestados pelos usuários dos serviços. Por meio das ações da ouvidoria é possível avaliar e acompanhar a qualidade dos atendimentos prestados aos cidadãos, usuários dos serviços de saúde, detectando desafios e oportunidades de melhorias, bem como atuar de forma preventiva com agilidade e eficiência.

As diretrizes organizacionais da Rede de Ouvidorias SUS do município de São Paulo fundamentam-se em três pilares estratégicos: Missão, Visão e Valores.

Missão: Atuar como um canal de comunicação entre o cidadão e a instituição por meio da participação social, contribuindo para a melhoria contínua dos serviços de saúde prestados pelo SUS na cidade de São Paulo.

Visão: Ser referência de Qualidade em Ouvidorias Públicas de Saúde e Transparência Passiva, fortalecer o acolhimento nas ouvidorias locais, orientar o cidadão na busca de seus direitos e deveres e legitimar a Ouvidoria como Ferramenta de Gestão.

Valores: Ética/Confidencialidade/Transparência/Integração/Trabalho em rede/Padronização de processos/Respeito ao cidadão, às diretrizes do SUS e aos princípios da administração pública. (SÃO PAULO/DIVISÃO DE OUVIDORIA SUS, 2023)

Além da rede de ouvidorias, a saúde pública conta com outro órgão que faz parte da rede do SUS, denominado Conselho Gestor de Saúde, órgão colegiado e permanente que tem como função a participação da sociedade na gestão do SUS. Composto de 50% de representantes dos usuários, 25% dos trabalhadores da saúde e 25% da gestão e prestadores de serviços, com a responsabilidade de discutir e deliberar sobre as políticas e ações de saúde, garantindo a participação democrática e o direito à saúde para todos (BRASIL, 1990) (SÃO PAULO, 2004).

A respeito da missão e das principais ações das ouvidorias e dos Conselhos Gestores, faz-se importante destacar que a ouvidoria pública pode desempenhar um papel fundamental no empoderamento do conselho gestor, para o direcionamento das decisões do pleno, frente às necessidades, expectativas e anseios detectados por meio da escuta do cidadão. A apresentação dos relatórios de ouvidoria nas reuniões do pleno proporciona o conhecimento das necessidades e dificuldades encontradas pelos munícipes, como falta de profissionais, insumos, medicamentos, oferta de vagas de especialidade, entre outros.

Nessa linha de reflexão, parece lícito afirmar que a garantia da transparência de uma comunicação assertiva entre a população e o sistema público de saúde torna-se um desafio permanente para a promoção da interação e entendimento recíproco entre instituições de saúde e o cidadão usuário dos serviços públicos em todo o nosso país. Atuar com transparência e linguagem cidadã favorece o acesso às informações e a participação nas decisões relacionadas a políticas e programas de saúde (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, a ouvidoria pública emerge como uma ferramenta primordial, que promove a interação entre os usuários dos serviços de saúde e as autoridades responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas de saúde.

Com o intuito de relatar as possibilidades de interação das ouvidorias de saúde com os respectivos Conselhos Gestores, foi realizada uma revisão bibliográfica e uma abordagem descritiva da atual interlocução, bem como uma enquete com 52 ouvidores da Rede de Ouvidorias de Saúde da cidade de São Paulo, sobre a apresentação dos relatórios de ouvidoria nas reuniões do Conselho Gestor.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Ouvidoria da Saúde Pública na Cidade de São Paulo

A cidade de São Paulo está localizada na Região Sudeste do Brasil, com uma população de 11.451.245, de acordo com o Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2022).

Para o atendimento às necessidades de saúde da população, a estrutura de saúde pública constituída pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) está estruturada em: 6 Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) nas regiões Norte, Sul, Sudeste, Leste, Oeste e Centro, 27 Supervisões Técnicas de Saúde (STS) e 1.032 estabelecimentos de saúde (foram incluídos 5 estabelecimentos inaugurados em junho de 2023 e que constam no rodapé da Tabela 1, com serviços próprios da SMS).

| Secretaria Executiva de Regulação, Monitoramento, Avaliação e Parcerias - SERMAP Coordenadoria de Informação em Saúde - CIS | | | | | | | | |
|--|---|--------|-------|-------|-------|---------|-----|-----------------------|
| Nº de Estabelecimentos/Serviços próprios da SMS (Administração Pública Municipal) por Coordenadoria Regional de Saúde. Município de São Paulo, Junho de 2023* | | | | | | | | |
| Estabelecimentos/Serviços | | Centro | Leste | Norte | Oeste | Sudeste | Sul | Total Estab/ Serviços |
| UBS Unidade Básica de Saúde | UBS | 8 | 104 | 79 | 24 | 76 | 111 | 402 |
| | UBS/AMA | - | 14 | 15 | 5 | 19 | 14 | 67 |
| Total de UBS | | 8 | 118 | 94 | 29 | 95 | 125 | 469 |
| AMA - Assistência Médica Ambulatorial (12h) | | 2 | 1 | - | 1 | 1 | 1 | 6 |
| Atenção Especializada Ambulatorial Total: 42 Unidades | HD - Hospital Dia | - | 3 | 2 | 2 | 4 | 6 | 17 |
| | AMB ESPEC - Ambulatório de Especialidades | - | 2 | 4 | - | 3 | 4 | 13 |
| | AMA E - Assistência Médica Ambulatorial de Especialidades | 1 | 2 | 3 | - | 2 | 4 | 12 |
| | PSM - Pronto Socorro Municipal | 1 | - | 3 | 2 | 1 | 1 | 8 |
| Atenção as Urgênc./Emerg Total: 50 Unidades | PA - Pronto Atendimento | - | 3 | - | - | - | 1 | 4 |
| | UPA - Unidade de Pronto Atendimento | 1 | 5 | 5 | - | 5 | 7 | 23 |
| | AMA - Assistência Médica Ambulatorial (24h) | 1 | 1 | 2 | 1 | 5 | 5 | 15 |
| HM - Hospital Municipal | | 2 | 4 | 4 | 2 | 7 | 5 | 24 |
| HSPM - Hospital do Servidor Público Municipal | | 1 | - | - | - | - | - | 1 |
| Saúde Mental Total: 215 Unidades (102 CAPS) | CAPS AD - Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas | 5 | 6 | 4 | 4 | 8 | 8 | 35 |
| | CAPS ADULTO - Centro de Atenção Psicossocial Adulto | 1 | 7 | 6 | 4 | 7 | 9 | 34 |
| | CAPS U - Centro de Atenção Psicossocial Infantojuvenil | 1 | 8 | 5 | 2 | 8 | 8 | 33 |
| | CECCO - Centro de Convivência e Cooperativa | - | 3 | 7 | 2 | 6 | 5 | 23 |
| | RT - Residência Terapêutica | 1 | 17 | 16 | 8 | 13 | 18 | 73 |
| | UAA e UAI - Unit Acolhimento Adulto e Infantojuvenil | 3 | 1 | 5 | - | 4 | 3 | 16 |
| | Unidade de Apoio à Saúde Mental | - | - | - | 1 | - | - | 1 |
| ISTI/ AIDS Total: 28 Unidades | CTA - Centro de Testagem e Aconselhamento | 2 | 4 | 1 | - | 1 | 2 | 10 |
| | SAE - Serviço de Atendimento Especializado | 1 | 3 | 2 | 2 | 5 | 4 | 17 |
| | UNID.PREV.HIV - Unidade de Prevenção em HIV | 1 | - | - | - | - | - | 1 |
| | CEO - Centro de Especialidades Odontológicas | 1 | 7 | 5 | 2 | 8 | 8 | 31 |
| Saúde Bucal Total: 39 Unidades | Clinica Odontológica | - | - | - | - | 1 | - | 1 |
| | CCO - Centro de Cuidados Odontológicos | 1 | - | - | - | - | - | 1 |
| | UOM - Unidade Odontológica Móvel | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6 |
| | CER - Centro Especializado em Reabilitação | 1 | 8 | 7 | 2 | 7 | 7 | 33 |
| Reabilitação Total: 34 Unidades | NISA - Núcleo Integrado de Saúde Auditiva | - | - | 1 | - | - | - | 1 |
| | SAD - Serviço de Atenção Domiciliar | 2 | 14 | 9 | 3 | 11 | 9 | 48 |
| URSI - Unidade de Referência Saúde do Idoso | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 13 | |
| CR PICS - Centro Ref. Práticas Integrativas e Complementares em Saúde | | 1 | 4 | - | - | 1 | - | 6 |
| Unidade de Apoio Diagnóstico e Terapia | | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 7 |
| Vigilância em Saúde | | 3 | 8 | 11 | 3 | 6 | 6 | 37 |
| Outros Estabelecimentos Especializados | | 1 | 2 | 1 | - | 3 | 1 | 8 |
| Total Estabelecimentos/Serviços por CRS | | 45 | 236 | 201 | 74 | 219 | 252 | 1.027 |

Fonte: MS/DATASUS - CNE/S; SMS/CEInfo - ESTABSUS
Elaboração: CEInfo/MIAS - Núcleo de Informação de Assistência à Saúde

*Dados preliminares, sujeitos a revisão - 14/08/2023

Unidade de Apoio Diagnóstico e Terapia: 06 Laboratórios e 01 Unidade de Diagnóstico por Imagem.
Vigilância em Saúde: 28 UVIS - Unid. Vig. Saúde, 01 Laboratório de Zoonoses, 01 CCZ - Centro de Controle de Zoonoses, 01 Laboratório de Controle de Qualidade em Saúde e 06 CRST - Centro de Referência Saúde do Trabalhador.
Outros Estabelecimentos: 01 Casa do Povo, 01 CASA SER, 01 CCI - Centro de Controle de Intoxicação, 04 Centros de Referência de Dor Crônica e 01 CR POP TT - Centro de Referência da Pessoa Transsexual e Travesti

Junho de 2023

Alteração: AMA/UBS Integrada Vila Palmeiras para UBS Vila Palmeiras (CRS Norte, STS e Subprefeitura Freguesia/Brasília e Distrito Freguesia do Ó); AMA/UBS Integrada Parque Maria Domitila para UBS Parque Maria Domitila (CRS Norte, STS Piratuba, Subprefeitura Piratuba/Jaraguá e Distrito São Domingos).

Inclusão: Unidade de Prevenção ao HIV - Estação Prevenção Jorge Beluqui (CRS Centro, STS e Subprefeitura Sé e Distrito República); CER II PERUS (CRS Norte, STS, Subprefeitura e Distrito Perus); CER III PIRITUBA (CRS Norte, STS Piratuba, Subprefeitura Piratuba/Jaraguá e Distrito São Domingos); CER II Interlagos (CRS Sul, STS, Subprefeitura Capela do Socorro e Distrito Socorro); CR Dor Crônica Piratuba (CRS Norte, STS Piratuba, Subprefeitura Piratuba/Jaraguá e Distrito São Domingos); URSI Vila Prudente (CRS Sudeste, STS Vila Prudente/Sapopemba, Subprefeitura Vila Prudente e Distrito São Lucas)

Fonte: São Paulo, SMS, CEInfo, 2023.

Tabela 1 – Número de estabelecimentos/ serviços próprios da SMS, junho de 2023

Quanto à Rede de Ouvidorias SUS, são 61 unidades, assim distribuídas:

- ✓ 1 Divisão de Ouvidoria
- ✓ 6 Coordenadorias Regionais de Saúde
- ✓ 27 Supervisões Técnicas de Saúde
- ✓ 26 Hospitais Municipais
- ✓ 1 Hospital de Servidor Público Municipal
- ✓ 1 Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu)

Além dessas 61 unidades, foram constituídos mais de 1.000 pontos de resposta de ouvidoria ligados a estabelecimentos de saúde, que são os órgãos citados na manifestação e que devem tratar da demanda e entrar em contato com o manifestante (SÃO PAULO, 2022).

Mas, para chegar a esta estrutura atual, foi percorrido um longo caminho, envolvendo o empenho de equipes de profissionais da ouvidoria, que se esforçaram para avançar e elevar a ouvidoria pública em saúde da capital paulista a um patamar digno de uma grande metrópole como São Paulo.

A linha do tempo abaixo traduz esse avanço:

- 2001 – O início da ouvidoria na cidade de São Paulo ocorreu no Hospital Maternidade Vila Nova Cachoeirinha.
- 2005-2008 – Foi implantada a ouvidoria na Secretaria Municipal da Saúde (SMS). Destaque especial para a primeira ouvidora, Eunice Pedroso Rodrigues, que atuava no Hospital Vila Nova Cachoeirinha e implementou a experiência do atendimento humanizado para a SMS. Nessa época, esse serviço era realizado de forma presencial por uma equipe de seis ouvidores. As demandas eram encaminhadas para as Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) pelo fluxo de documentos entre as unidades, que as enviavam para as Supervisões Técnicas de Saúde (STS). Em seguida, chegavam às Unidades de Saúde para o tratamento da manifestação que, nesse período, era a resolução da demanda. As respostas às demandas faziam o caminho inverso até chegarem ao ponto inicial. O propósito da ouvidoria era a resolutividade das manifestações dos usuários.
- 2007 – Início do processo de organização sistêmica das ouvidorias do SUS, nos estados da federação, com a utilização do sistema informatizado on-line OuvidorSUS, regulamentado pela Portaria Ministerial nº 8, de 25 de maio de 2007, que atendeu à necessidade de comunicação eficaz entre as ouvidorias do SUS. Esse sistema foi idealizado pelo Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS e desenvolvido pelo Departamento de Informática do Ministério da Saúde – DataSUS (BRASIL/MS, 2007). Nesse período, a ouvidoria da SMS de São Paulo não aderiu ao novo sistema.
- 2008 – É instalada a Ouvidoria Municipal de Saúde vinculada ao Gabinete do Secretário Municipal da Saúde (SÃO PAULO/SMS, 2008).
- 2008-2011 – O grande desafio foi fortalecer e reconhecer o trabalho da ouvidoria. O primeiro coordenador foi Mário Sérgio Mendes Cardoso, que assumiu a ouvidoria da SMS. As demandas ainda eram encaminhadas para as unidades pelo fluxo de docu-

mentos entre elas. Nesse período teve início um trabalho para desmistificar a prática vigente até então de que toda manifestação de ouvidoria deveria ser resolvida. Muitos ainda acreditam que a ouvidoria em saúde tem a obrigatoriedade de resolver a queixa do munícipe da forma como ele espera que seja resolvida, o que muitas vezes fere princípio doutrinário do SUS, que é praticar a equidade, segundo o qual a assistência à saúde deve ser ofertada, primeiro, a quem mais necessita. Cabe ressaltar que a ouvidoria tem a função de garantir resposta ao cidadão, por meio da análise individualizada da situação pelos setores competentes.

- 2011-2013 – A questão foi manter o funcionamento da ouvidoria. O coordenador interino Valentin Santiago garantiu a continuidade do trabalho articulando a rede de ouvidorias com reuniões mensais e a participação dos ouvidores das CRS, da Autarquia Hospitalar (AH) e do Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM). As reuniões eram propositivas e visavam a construção e a manutenção da rede de ouvidorias.
- 2013-2019 – O desafio de então foi a melhoria da qualidade e a consolidação da rede de ouvidorias. A ouvidoria da SMS é assumida por Márcia Regina de Mattos Chaves, cirurgiã-dentista, que trouxe um acervo de documentos da qualidade utilizados na Coordenadoria de Vigilância em Saúde (Covisa). Suas metas eram consolidar a rede de ouvidorias no município de São Paulo para a utilização do Sistema OuvidorSUS, articulando dessa forma a maior rede de ouvidorias do Brasil. Assim, todas as unidades de saúde, STS e CRS, passam a ser pontos de ouvidoria. Um grande feito, também nesse período, foi incentivar a aproximação da Rede de Ouvidorias com a Gestão Participativa, por meio de reuniões de alinhamento. A partir de dezembro de 2013, a SMS passa a integrar a rede de ouvidorias do Sistema Único de Saúde, com acesso integral ao Sistema OuvidorSUS. A implantação foi gradativa e causou grande impacto na rede nacional de ouvidorias do SUS, devido ao volume de manifestações.
- 2019 até os dias atuais – Rosane Jacy Fretes Fava assume como ouvidora-geral da SMS, com vasta experiência em vivência organizacional, atendimento e orientação à população nas áreas de defesa do consumidor, ouvidoria pública e mediação de conflitos. Na Ouvidoria Central/SMS, busca a qualificação dos processos de trabalho, melhoria na qualidade dos relatórios, investimento na equipe e na otimização dos acessos às informações de forma célere, o que propicia instrumentos de trabalho mais ágeis. O investimento na capacitação de toda a rede da ouvidoria, em articulação com a Ouvidoria-Geral do Município (OGM), tornou possível a participação de ouvidores em cursos de MBA e de qualificação. Foi criado também o Boletim Ouvidoria em Dados, que divulga mensalmente as ações das ouvidorias e do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).
- 2021 – A Portaria SMS nº 166, de 14 de abril, estabelece a estrutura da Rede de Ouvidorias dos SUS da Cidade de São Paulo e seus macroprocessos de trabalho, procedimentos de acesso à informação no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde e dá outras providências (SÃO PAULO, 2021).

- 2022 – A Portaria SMS nº 819, de 26 de dezembro, dispõe sobre o uso obrigatório do Sistema OuvidorSUS para registro, categorização, acompanhamento e gerenciamento das manifestações registradas pelos técnicos do SUS (SÃO PAULO/SMS, 2022).

2.2 A Experiência e a Participação do Usuário na Gestão da Saúde

O SUS representa o sistema de saúde vigente no país, construído a partir do movimento sanitário brasileiro, em compasso com as manifestações mundiais para a reorganização do setor de saúde, principalmente após a Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, em Alma-Ata (1978 – antiga URSS), que preconizava “Saúde para todos no ano 2000” e buscava uma proposta alternativa ao sistema de saúde vigente, caracterizado por ser fragmentário, discriminatório e subordinado à lógica mercantilista. Formulou-se a proposta de um sistema único de saúde, público, socializado, universal, integrado, de atenção integral e planejado de acordo com as demandas exigentes (BRASIL/DECLARAÇÃO DE ALMA-ATA, 2002).

Em 1988, a partir dessa intensa participação dos movimentos políticos e sociais que culminaram com a VIII Conferência Nacional de Saúde – 1986 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), que agregou os serviços de saúde pública (federal, estadual e municipal) e privada (contratados e/ou conveniados), visando cumprir a premissa básica de que a saúde é direito de todos e dever do Estado e que o cidadão tem acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação da saúde (BRASIL, 1988).

Mas, somente em 1990, com a promulgação da Lei Orgânica de Saúde nº 8.080/1990, foram regulamentadas as principais diretrizes para a organização do SUS:

- Universalização – atendimento pleno, independente de cor, raça, religião, local de moradia, classe social, situação de emprego, renda etc.
- Equidade – direito de receber do SUS o atendimento conforme as necessidades de saúde.
- Integralidade – atenção às necessidades globais da promoção, prevenção da saúde e cura de doenças (BRASIL, 1990).

A participação social do SUS, prevista na Constituição Federal de 1988, também teve seu marco regulatório no mesmo período, pela Lei nº 8.142/1990, que estabeleceu a participação da comunidade na gestão do SUS e instituiu as duas instâncias colegiadas, a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde (BRASIL, 1990).

2.3 Atuação do Conselho Gestor no SUS

Os primeiros movimentos populares com foco na saúde surgiram na década de 1970, na periferia das grandes metrópoles, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, compostos basicamente de mulheres que também lutavam por melhorias nas condições de vida, como creches, moradias, saneamento, transporte, asfalto, entre outras.

A maioria desses grupos formou-se nas igrejas católicas locais, por meio das comunidades eclesiais de base, impulsionadas pela Teologia da Libertação, definidas como: “[...] um movimento apartidário que engloba várias correntes de pensamento interpretando os ensinamentos de Jesus Cristo, como libertadores de injustas condições sociais, políticas e econômicas” (GASPARETTO JÚNIOR, 2013).

Nesse contexto, com a ditadura militar em declínio, os movimentos sociais populares ganhavam força, os grupos políticos de esquerda se reagrupavam e viam nesses movimentos a ascensão da luta por melhores condições de vida sendo protagonizada pela própria população. Também faziam parte desses movimentos os jovens médicos sanitaristas que passaram a trabalhar na periferia da cidade de São Paulo, técnicos da saúde e outros atores que lutavam pela democracia e por condições de vida mais justas e igualitárias.

A Zona Leste do município de São Paulo foi um dos cenários que marcaram o início dos movimentos populares em saúde, como citam MALHEIROS (2010) e PALMA (2013).

Os espaços dos Conselhos Gestores tornam o SUS mais inclusivo e democrático. A participação social é uma forma de exercer a cidadania, sendo que não há cidadania sem participação. A saúde destaca-se das outras políticas públicas pela existência da participação social como instância legalizada e obrigatória (BRASIL, 1990) em todas as unidades de saúde das três esferas do governo.

Representatividade no contexto da participação social, conforme descrito no *Guia do Conselheiro*, é a “capacidade e legitimidade de uma pessoa para expor ideias, debater, fazer reivindicações e deliberar em nome de um grupo ou segmento social que lhe delegou essa função” (BRASIL, 2015).

A Lei Municipal nº 13.325/2002 descreve no Art. 7º as competências dos Conselhos Gestores, em consonância com as diretrizes do Sistema Único de Saúde:

- I – acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços e as ações de saúde prestados à população;
- II – propor e aprovar medidas para aperfeiçoar o planejamento, a organização, a avaliação e o controle das ações e dos serviços de saúde;
- III – acompanhar o Orçamento Participativo;
- IV – solicitar e ter acesso às informações de caráter técnico-administrativo, econômico-financeiro e operacional, relativas à respectiva Unidade, e participar da elaboração e do controle da execução orçamentária;
- V – examinar proposta, denúncias e queixas, encaminhadas por qualquer pessoa ou entidade, e a elas responder;
- VI – definir estratégias de ação visando à integração do trabalho da Unidade aos Planos locais, regionais, municipal e estadual de Saúde, assim como a planos, programas e projetos intersetoriais;
- VII – elaborar e aprovar o seu Regimento Interno e normas de funcionamento. (SÃO PAULO, 2002)

Os Conselhos Gestores têm papel primordial no planejamento, avaliação, fiscalização e controle das políticas e ações de saúde. A ouvidoria, por meio dos dados extraídos das manifestações, tem um panorama atualizado do território de abrangência de cada Conselho Gestor de STS, gerando subsídios para o pleno desenvolvimento das funções primordiais dos conselhos.

2.4 Ouvidoria e o Conselho Gestor

A ouvidoria da saúde busca assegurar a participação dos usuários na gestão dos serviços de saúde, promovendo a transparência, a prestação de contas e a melhoria da qualidade do atendimento, com foco no respeito aos direitos humanos e na garantia da dignidade das pessoas que utilizam o sistema de saúde.

Se fosse possível associar uma palavra ao termo “ouvidoria”, com certeza seria “participação”,

pois é por meio dela que a ouvidoria se movimenta. Portanto, fortalecer a participação social é mais do que um dever, é a essência da ouvidoria pública em saúde.

A participação social, por sua vez, é elemento fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Ela permite que a diversidade de visões e opiniões seja considerada nos processos de tomada de decisão, garantindo que as políticas públicas atendam de fato às necessidades e demandas da população.

Dessa forma, tanto a ouvidoria como a participação social são instâncias essenciais para o fortalecimento da democracia e para o avanço na busca por uma sociedade mais igualitária e participativa.

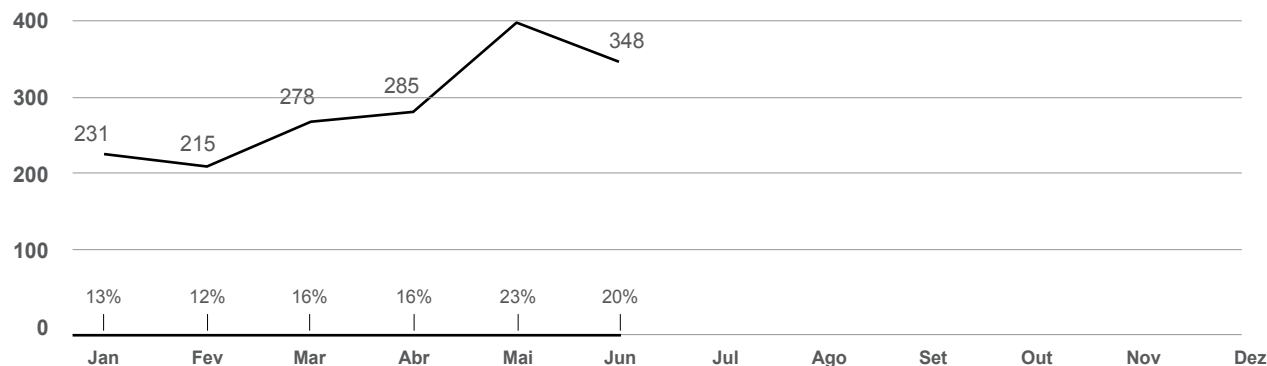
A ouvidoria da saúde pública da cidade de São Paulo, ciente do seu compromisso de construir o melhor Sistema Único de Saúde possível, tem utilizado os espaços de participação social já constituídos e consolidados, representados pelas reuniões dos Conselhos de Saúde, para apresentar seu trabalho e os relatórios extraídos do banco de dados do Sistema OuvidorSUS.

Todas as manifestações de ouvidoria no município de São Paulo são registradas no OuvidorSUS, plataforma on-line cujo acesso é realizado por login e senha, portanto restrito às pessoas cadastradas. O preenchimento correto dos campos existentes na plataforma contribui para a construção de um banco de dados fidedigno, que posteriormente será a base dos relatórios de ouvidoria. Esse banco de dados, no formato de planilha, é atualizado todas as segundas-feiras e disponibilizado pelo Ministério da Saúde por um link para a SMS de São Paulo.

Com esses dados é possível identificar os assuntos e subassuntos mais abordados nos estabelecimentos e no período selecionado.

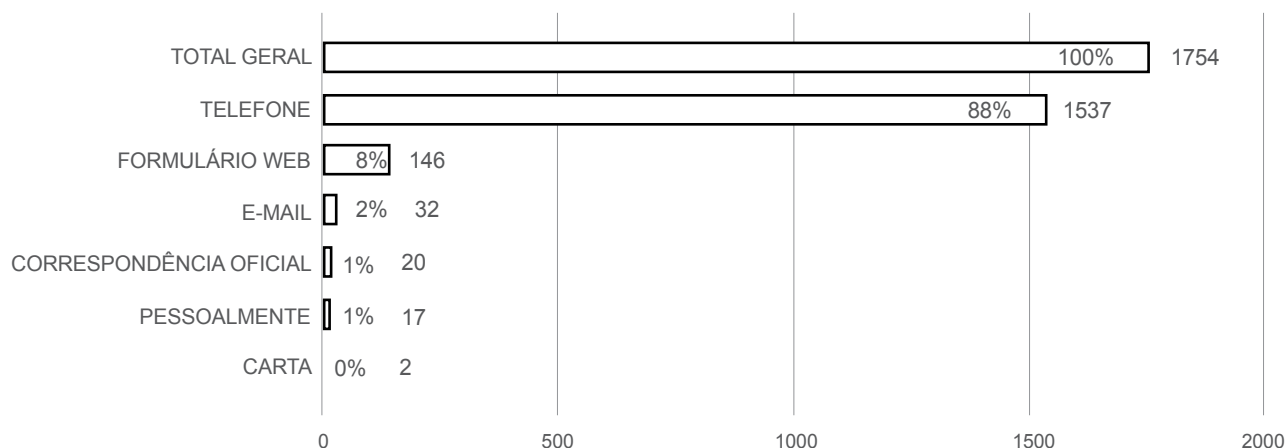
Esses relatórios são apresentados pela ouvidoria, em cada instância hierárquica, para as áreas de Governança, Diretoria, Qualidade, Equipe Técnica e na reunião dos conselhos de saúde (Conselho Municipal de Saúde e Conselhos Gestores das Supervisões de Saúde).

Gráfico 1 – Total de manifestações recebidas e/ou registradas pela Ouvidoria da STS Vila Prudente/Sapopemba, 1º semestre de 2023



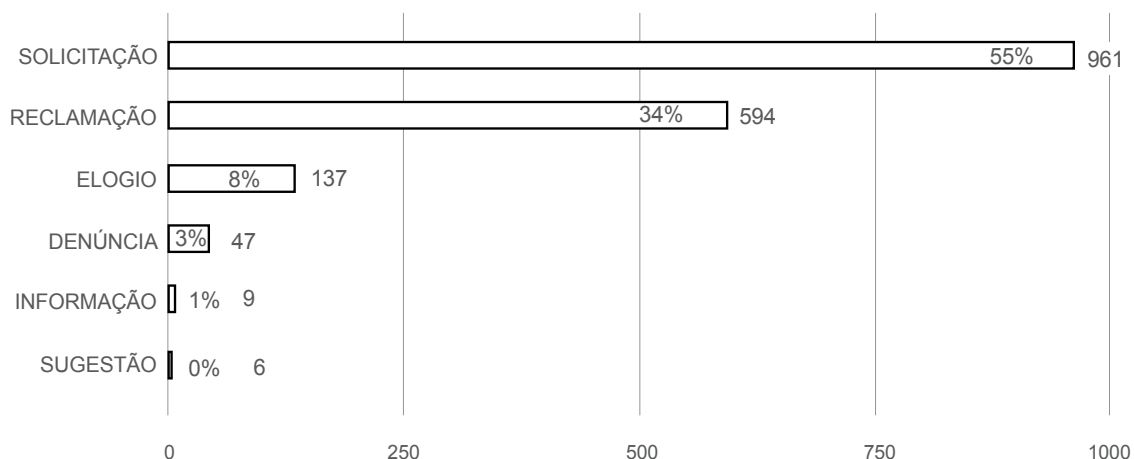
Fonte: OuvidorSUS, agosto 2023.

Gráfico 2 – Total de manifestações recebidas e/ou registradas pela Ouvidoria da STS Vila Prudente/Sapopemba, classificadas por meio de atendimento, 1º semestre de 2023



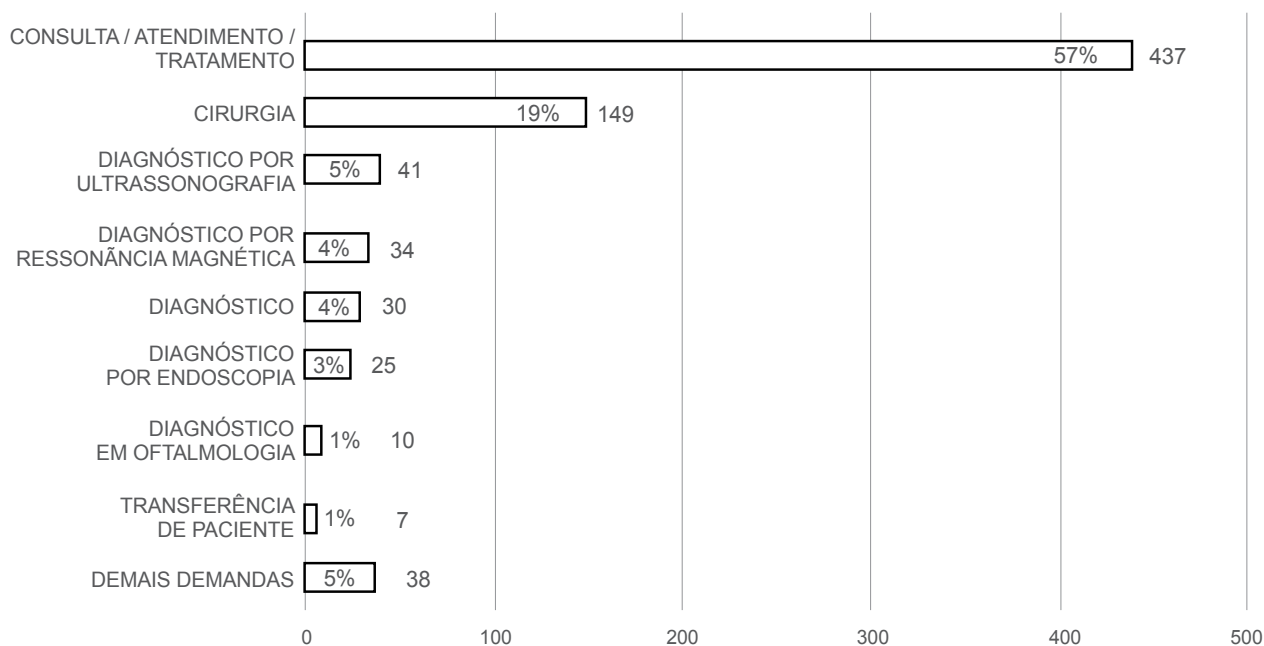
Fonte: OuvidorSUS, agosto 2023.

Gráfico 3 – Total de manifestações recebidas e/ou registradas pela Ouvidoria da STS Vila Prudente/Sapopemba, por tipologia, 1º semestre de 2023



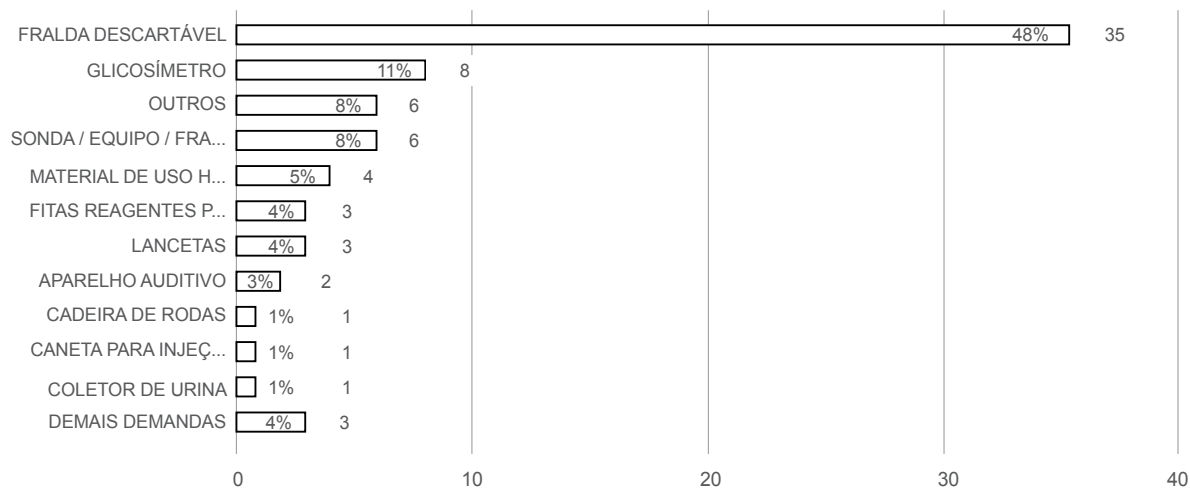
Fonte: OuvidorSUS, agosto 2023.

Gráfico 4 – Manifestações classificadas na tipologia SOLICITAÇÃO, assunto ASSISTÊNCIA À SAÚDE, recebidas e/ou registradas pela Ouvidoria da STS Vila Prudente/Sapopemba, 1º semestre de 2023



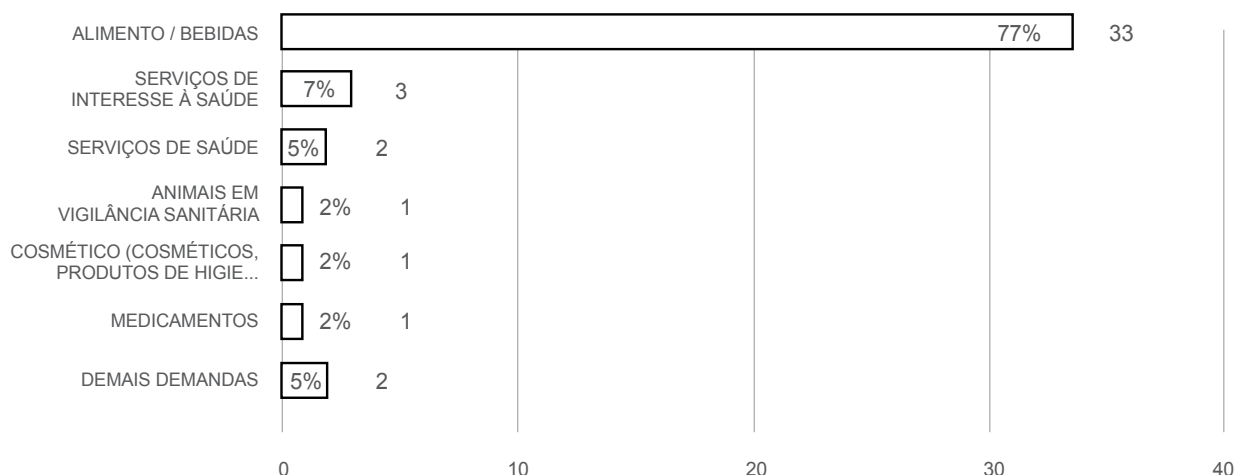
Fonte: OuvidorSUS, agosto 2023.

Gráfico 5 – Manifestações classificadas na tipologia SOLICITAÇÃO, assunto PRODUTOS PARA SAÚDE/CORRELATOS, recebidas e/ou registradas pela Ouvidoria da STS Vila Prudente/Sapopemba, 1º semestre de 2023



Fonte: OuvidorSUS, agosto 2023.

Gráfico 6 – Manifestações classificadas na tipologia DENÚNCIA, assunto VIGILÂNCIA SANITÁRIA, recebidas e/ou registradas pela Ouvidoria da STS Vila Prudente/ Sapopemba, 1º semestre de 2023



Fonte: OuvidorSUS, agosto 2023.

A apresentação dos relatórios nas reuniões do Conselho, que acontecem de forma presencial, on-line ou híbrida, é feita pelos responsáveis pela ouvidoria de cada supervisão de saúde e hospitais. Além da apresentação e discussão sobre os dados do relatório, são reforçados a importância e os objetivos da ouvidoria, seus canais oficiais de atendimento, fluxo da tramitação etc.

Tendo em vista a rede de saúde do município de São Paulo, composta de expressiva quantidade de estabelecimentos de saúde, e o potencial das unidades de ouvidoria na produção e no compartilhamento das informações advindas dos relatórios extraídos do banco de dados do OuvidorSUS, questiona-se se todas as unidades da rede de ouvidorias da SMS apresentavam seus relatórios nas reuniões do Conselho de Saúde.

Para elucidar essa dúvida, foi realizada uma enquete por meio do contato com o ouvidor das STS, Hospitais e Samu, por via telefônica, WhatsApp e e-mail, perguntando se o relatório de ouvidoria era realizado e qual a periodicidade de sua apresentação nas reuniões do Conselho Gestor, conforme demonstrado nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Apresentação dos relatórios pela ouvidoria nas reuniões do Conselho Gestor das Supervisões Técnicas de Saúde da Cidade de São Paulo, agosto de 2023

| CRS | Nº STS | SIM | NÃO | % SIM |
|------------|---------------|------------|------------|--------------|
| Norte | 6 | 4 | 2 | 67% |
| Sul | 5 | 0 | 5 | 0% |
| Centro | 2 | 2 | 0 | 100% |
| Oeste | 2 | 2 | 0 | 100% |
| Leste | 7 | 5 | 2 | 71% |
| Sudeste | 5 | 3 | 2 | 60% |
| Totais | 27 | 16 | 11 | 59% |

Fonte: FERREIRA *et al.*, 2023.

Das 27 unidades de ouvidoria das STS, 59% apresentam os relatórios no pleno dos Conselhos Gestores do seu território. Quanto à periodicidade, a maioria apresenta trimestralmente.

Destacamos que as STS pertencentes à CRS Sul não apresentam os relatórios no pleno do Conselho Gestor da sua supervisão.

Tabela 2 – Apresentação dos relatórios pela ouvidoria nas reuniões do Conselho Gestor dos hospitais municipais da cidade de São Paulo, agosto de 2023

| Hospitais por CRS | Nº Hospitais | SIM | NÃO | % SIM |
|--------------------------|---------------------|------------|------------|--------------|
| Norte | 04 | 03 | 01 | 75% |
| Sul | 05 | 04 | 01 | 80% |
| Centro | 01 | 0 | 01 | 0% |
| Oeste | 01 | 0 | 01 | 0% |
| Leste | 04 | 01 | 03 | 25% |
| Sudeste | 07 | 04 | 03 | 57% |
| Totais | 22 | 12 | 10 | 55% |

Fonte: FERREIRA *et al.*, 2023.

Dos 27 hospitais municipais, 5 foram excluídos da enquete, visto que 3 não possuem Conselho Gestor constituído e 2 não responderam. O Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) também não tem Conselho Gestor constituído.

Nos resultados, foi observado que 55% dos hospitais apresentam relatórios de ouvidoria nas reuniões do Conselho Gestor. Quanto à periodicidade, a maioria dos hospitais apresenta os relatórios mensalmente ou trimestralmente e, em menor frequência, anualmente e quando solicitado pelo conselho.

Dos hospitais que ficam no território da CRS Sul, 80% apresentam os relatórios, enquanto na CRS Centro e Oeste nenhum faz a apresentação.

Os dados apresentados demonstram que há interação das ouvidorias da Rede de Ouvidorias Públicas de Saúde da Cidade de São Paulo com os Conselhos de Saúde, mas também evidencia a necessidade de uma ação educativa para sensibilizá-las sobre a importância da participação e apresentação dos relatórios para a disseminação de informações, necessária para os processos de tomada de decisão dos Conselhos Gestores.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação da ouvidoria com os Conselhos Gestores destaca a importância da publicização das informações advindas das demandas realizadas pelos munícipes e se constitui como uma importante ferramenta de gestão.

A releitura do processo histórico da Ouvidoria Pública de Saúde e da formação dos Conselhos de Saúde da cidade de São Paulo despertou a responsabilidade que os ouvidores da saúde têm na construção de uma sociedade mais equânime, justa, ética, democrática, solidária e inclusiva. Estreitar a parceria com os Conselhos de Saúde é vivenciar a participação social de forma mais intensa, em consonância com os princípios do SUS.

É sempre oportuno enfatizar que as informações são imprescindíveis para o Conselho Gestor desempenhar seu papel em consonância com as competências imputadas pela legislação. Entendemos que há necessidade de mais investimento em ações que potencializem a participação dos conselheiros e a efetiva atuação em rede, articulando a ouvidoria como fonte geradora de informação e possibilidade de aperfeiçoamento na gestão pública e a efetiva melhoria na qualidade dos serviços prestados à população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 20 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 31 dez. 1990. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/web_confmunicipal/docs/l8142.pdf. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Declaração de Alma-Ata. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 8, de 25 de maio de 2007. Regulamenta o Sistema OuvidorSUS. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sgep/2007/prt0008_25_05_2007.html. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Orientação para conselheiros de saúde*. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Saúde, 2015. 111 p. Disponível em: https://saude.mppr.mp.br/arquivos/File/Controle_Social/1_TCU_Cons_Saude_2ed.pdf. Acesso em: 16 ago. 2023.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. Teologia da libertação. Disponível em: <http://www.infoescola.com/religiao/teologia-da-libertacao/>. Acesso em: 15 ago. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Dados Demográficos. Panorama da cidade de São Paulo. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 25 ago. 2023.

MALHEIROS, Rosemary Aparecida Teves. *Conselho Gestor de Saúde como ferramenta para a implementação do SUS: experiência do Conselho Gestor de Saúde da Supervisão Técnica de Saúde de Guaianases na Região Leste do município de São Paulo, no período de 2002 a 2009*. Trabalho de conclusão de curso (Especialização) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2010. Disponível em: <https://cgstsitaquera.files.wordpress.com/2013/10/conselho-gestor-como-ferramenta-do-sus-fsp-usp.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023

PALMA, José João Lanceiro da. *Movimentos sociais e construção do SUS: uma contribuição ao estudo da participação social na saúde*. 2013. 212 f. Tese (Doutorado) – Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), São Paulo, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/47830>. Acesso em: 22 ago. 2023.

SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 44.658, de 23 de abril de 2004. Regulamenta a organização dos Conselhos Gestores das Unidades de Saúde do Sistema Único de Saúde e nas Coordenadorias das Subprefeituras. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/saude/legislacao/0148/DecretoMunicipal_2004_44658.pdf. Acesso em: 18 ago. 2023.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 13.325, de 8 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre a organização de Conselhos Gestores nas Unidades do Sistema Único de Saúde, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/legislacao/index.php?p=6383>. Acesso em: 18 ago. 2023.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Saúde. Lei nº 867, de 29 de abril de 2008. Instala a ouvidoria Municipal de Saúde, vinculada ao Gabinete do Secretário Municipal de Saúde. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-867-de-29-de-abril-de-2008>. Acesso em: 17 ago. 2023.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Saúde. Nº de estabelecimentos/serviços próprios da SMS por Coordenadoria Regional de Saúde, junho de 2023. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/ceinfo/info_assistenciais/N_EstabServicos_CRS_20Junho2023.pdf. Acesso em: 14 ago. 2023.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Saúde. Portaria nº 166, de 14 de abril de 2021. Estabelece a estrutura da Rede de Ouvidorias dos SUS da Cidade de São Paulo e seus macroprocessos de trabalho, os procedimentos de acesso à informação no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-166-de-14-de-abril-de-2021>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Saúde. Portaria nº 483, de 25 de julho de 2022. Credencia ouvidora(e)s para compor a Rede de Ouvidorias SUS do Município de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-483-de-25-de-julho-de-2022>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Saúde. Portaria nº 819, de 26 de dezembro de 2022. Dispõe sobre o uso obrigatório do Sistema OuvidorSUS para registro, categorização, acompanhamento e gerenciamento das manifestações registradas pelos técnicos do SUS. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-819-de-26-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Saúde. Secretaria Executiva de Regulação, Monitoramento, Avaliação e Parcerias. Coordenadoria de Controle Interno (Cocin). Divisão de Ouvidoria. *Relatório anual 2022*, ano VI, n. 1, jun. 2023. São Paulo. Secretaria Municipal da Saúde, 2023, 56 p. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/2022_RELATORIO_ANUAL_DIVISAO_OUVIDORIA_SMS.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

CULTURA ORGANIZACIONAL E ASSÉDIO: PERCEPÇÕES E CONTRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA

Helizena Celestino da Silva¹

Janaina Guesses Prazeres²

Patricia Pereira de Holanda Cavalcanti³

Yusca Carvalho Santos⁴

Resumo

A cultura organizacional representa a personalidade de uma empresa e pode ser verificada por meio das atitudes e comportamentos dos colaboradores que nela laboram. O presente artigo discorre sobre Direitos Humanos no ambiente de trabalho e sobre o impacto da cultura organizacional nos colaboradores e nas relações em todos os níveis hierárquicos. Um ponto de destaque está na descrição dos tipos de assédio, os comportamentos característicos do assediador e outros agentes importantes: o assediado e o espectador. Expressões estrangeiras surgiram nesse universo para nomear comportamentos que já são comuns nas organizações, mas que agora ganham denominações que repercutem de forma expressiva nas redes sociais – *quiet firing* e *quiet quitting* – “demissão silenciosa” e “desistência silenciosa”, respectivamente. Exemplos simples de como a ouvidoria pode contribuir para a identificação da causa raiz e o planejamento de ações preventivas e corretivas, ao estimular a utilização de ferramentas de gestão para a tomada de decisão, demonstram que o enfrentamento e o combate ao assédio devem fazer parte de sua missão. Uma nova possibilidade para que a ouvidoria vá além do escopo como canal de comunicação e de ferramenta de gestão estratégica sugere que ela deve desempenhar também o papel de ouvidoria educadora, atuando de forma preventiva/educativa, colaborando na reestruturação de conceitos, procedimentos e na educação dos colaboradores quanto à cultura organizacional, além de contribuir para a substituição da cultura da competitividade e individualismo pela de colaboração e estímulo ao aprendizado e melhorias contínuas.

Palavras-chave: Cultura organizacional. Assédio. Causa raiz. Ouvidoria educadora.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p167-178

1 Ouvidora da Concessionária de Rodovias AB Colinas. Ex-Ouvidora do Hospital Unimed Bauru. Técnica em Marketing. Graduada em Administração de Empresas. Pós-graduada em Gestão Estratégica de Negócios pela Unesp Bauru. MBA em Gestão Estratégica de Ouvidoria Pública e Privada pela Universidade São Camilo. Auditora Líder com certificação RAC (ISO 9001/2015). (helizena@yahoo.com.br)

2 Advogada. Formada em Direito. Pós-graduada em Direito Público, Administrativo e Constitucional pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Diretora da ABO/SC – Gestão 2022/2023. (janaina@starckprazeres.adv.br)

3 Analista de Ouvidoria na Ouvidoria-Geral do SUS – MS (de 2021 a 2023). Graduada em Assistência Social. Tecnóloga em Fundamentos Jurídicos pela Universidade Estadual do Tocantins (Unitins). MBA em Gestão Estratégica de Ouvidoria Pública e Privada pela Universidade São Camilo. (pati.holanda@hotmail.com)

4 Analista de Ouvidoria na Caixa Residencial. Técnica e graduada em Administração de Empresas. Pós-graduada em Gestão Estratégica de Pessoas pela Universidade Cidade de São Paulo (Unicid). MBA em Gestão Estratégica de Ouvidoria Pública e Privada pela Universidade São Camilo. (yusca.carvalho@gmail.com)

Abstract

Organizational culture represents the personality of a company and can be verified through the attitudes and behaviors of the employees who work there. This article discusses Human Rights in the workplace and the impact of organizational culture on employees and relationships at all hierarchical levels. A highlight is the description of the types of harassment, the characteristic behaviors of the harasser and other important agents: the harassed and the spectator. Foreign expressions have emerged in this universe to name behaviors that are already common in organizations, but which are now gaining names that have significant repercussions on social networks – quiet firing and quiet quitting – “silent dismissal” and “silent withdrawal”, respectively. Simple examples of how the ombudsman can contribute to identifying the root cause and planning preventive and corrective actions, by encouraging the use of management tools for decision-making, demonstrate that confronting and combating harassment must be part of its mission. A new possibility for the ombudsman to go beyond its scope as a communication channel and strategic management tool suggests that it should also play the role of an educational ombudsman, acting in a preventive/educational manner, collaborating in the restructuring of concepts, procedures and educating employees regarding organizational culture, in addition to contributing to replacing the culture of competitiveness and individualism with that of collaboration and encouragement of learning and continuous improvement.

Keywords: Organizational culture. Harassment. Root cause. Educator ombudsman.

1 INTRODUÇÃO

Os conflitos de relacionamento no ambiente organizacional nas interações entre líderes e liderados, bem como entre colegas de trabalho, frequentemente constituem a base das demandas registradas nas ouvidorias organizacionais. As dificuldades para as tratativas e para a resolução desses conflitos são comuns às organizações de todos os segmentos, pois, muitas vezes, as demandas chegam à ouvidoria de forma anônima, sem as evidências e subsídios necessários para a análise e a resolução do processo. Entender os direitos violados nesses conflitos, a influência do clima organizacional no comportamento dos colaboradores e, ainda, saber reconhecer as características de assédio e o impacto desses comportamentos nos personagens envolvidos são os objetivos deste artigo.

Com base nesse entendimento, o propósito é explorar o potencial da ouvidoria em relação às percepções desenvolvidas por meio da análise e tratamento das demandas, a fim de verificar as possibilidades de contribuição para a melhoria dos processos.

O artigo contempla estudos sobre os direitos humanos no ambiente organizacional, cultura organizacional e tipos de assédio no trabalho, abordando seus movimentos atuais, como *quiet firing* e *quiet quitting*, que identificam tipos de comportamento que levam ao isolamento dos colaboradores em relação à equipe.

Diante desse cenário, as ouvidorias podem contribuir para a melhoria da cultura organizacional e dos relacionamentos interpessoais no ambiente organizacional.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do artigo foi a pesquisa bibliográfica sobre direitos humanos, cultura organizacional, tipos de assédio no trabalho e ouvidoria, com foco nas possibilidades de contribuição da ouvidoria diante de situações relacionadas ao assédio.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Direitos Humanos no Ambiente Organizacional

O conceito de Direitos Humanos, de forma normatizada, nasceu em 1948, quando a ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) publicou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A Declaração contém 30 artigos, com destaque para o direito de igualdade entre as pessoas, não havendo distinção de condição social, cor, religião ou gênero.

Seu objetivo é resguardar o respeito à liberdade, à dignidade e à individualidade de cada pessoa contra a opressão e a discriminação, garantindo que todas são iguais. A Declaração defende ainda o direito à vida, à liberdade de expressão, à educação, à moradia e ao trabalho.

O BRASIL é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ratificando esse princípio no inciso II, do Artigo 4º da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais.

Em seu Artigo 5º, a Constituição assegura ao cidadão brasileiro, de forma explícita, vários direitos garantidos na Declaração, entre eles o direito à dignidade da pessoa humana, à não discriminação, à vida, à segurança, à liberdade, à igualdade, à intimidade, à família, à propriedade, à livre expressão, à associação, ao acesso à justiça, ao devido processo legal, à proibição da escravidão e da tortura, entre outras garantias.

No ambiente de trabalho, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) estabelece limites ao

poder do empregador sobre o empregado, resguardando os direitos humanos em todas as relações de trabalho.

Quando se fala em direitos humanos no trabalho, é salutar destacar que:

Nas últimas décadas houve significativa mudança no ambiente em que as sociedades empresariais estão inseridas, fazendo com que as empresas, antes vistas apenas como instituições destinadas à maximização de lucros e soluções de problemas, voltem, também, suas atenções para questões além da esfera econômica, prezando, neste sentido, pelo contexto social em que atuam como influenciadoras direta e indiretamente. (LENÇONI, 2023)

Em uma organização, a observância dos direitos humanos está diretamente vinculada às atribuições do gestor ou da direção da empresa. As organizações têm a responsabilidade ética e social de respeitar e fazer prevalecer a legislação garantista dos direitos humanos e trabalhistas em suas relações com funcionários, clientes e fornecedores, entre outros. Aos órgãos de fiscalização e controle, como o Ministério Público e o Ministério do Trabalho, em suas representações estaduais ou federal, cabe a fiscalização e a investigação do cumprimento da legislação.

O Decreto Federal nº 11.341/2023 manteve a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos como órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania. Apesar de, entre suas competências, não constar explicitamente o direito ao trabalho, é possível identificar que o legislador manteve a ouvidoria atuando diretamente nos casos de denúncias de violações de direitos humanos, conforme descrito no inciso V do Artigo 10º do anexo I do decreto:

Art. 10. À Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos compete:

[...]

V – atuar diretamente nos casos de denúncias de violações de direitos humanos e na resolução de tensões e conflitos sociais que envolvam violações de direitos humanos, em articulação com o Ministério Público, com os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo federal, com os demais entes federativos e com organizações da sociedade civil [...] (BRASIL, 2023)

Nesse sentido, é imperativo afirmar que no ambiente da organização, seja ela pública ou privada, os direitos humanos devem ser resguardados em sua essência.

O assédio moral no trabalho está identificado como um dos tipos de violação dos direitos humanos, uma vez que, independentemente de legislação específica, se enquadra como afronta direta à dignidade do trabalhador.

No Brasil, o assédio moral no trabalho não está previsto em legislação específica, seja na esfera civil, penal ou trabalhista. Todavia, vem sendo conceituado por doutrinadores e em sentenças e acórdãos da Justiça do Trabalho.

O doutrinador Delgado define:

O assédio moral como conduta reiterada seguida pelo sujeito ativo no sentido de desgastar o equilíbrio emocional do sujeito passivo, por meio de atos, palavras, gestos e silêncios significativos que visem ao enfraquecimento e diminuição da autoestima da vítima ou a outra forma de desequilíbrio e tensão emocionais graves. (DELGADO, 2016)

Em recente julgado do Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina, o desembargador ROMERO definiu que “o assédio moral no trabalho corresponde à violência consistente na exposição prolongada e repetitiva do empregado a situações vexatórias, constrangedoras e humilhantes, de forma direcionada”.

A CLT, apesar de não tratar especificamente de assédio moral, assegura em seu Artigo 483 a rescisão indireta do contrato de trabalho e a devida indenização nos casos descritos em seus incisos. Importante destacar que a rescisão indireta ocorre quando o empregador comete uma infração, e não o empregado.

Ademais, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), por intermédio da Convenção 155, aprovada em 1981 na 67ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, e ratificada pelo Brasil, traz preceitos que reprovam o assédio moral no trabalho, quando garante em seu Artigo 3º que a saúde no ambiente de trabalho engloba os elementos físicos e mentais que afetam a saúde do trabalhador.

As garantias constitucionais e a vasta legislação acolhedora dos direitos humanos no Brasil mostram avanços nos debates relacionados ao bem-estar e à saúde dentro das organizações. Mostram ainda que o ambiente de trabalho pode e deve ser um espaço que atenda aos objetivos e anseios não apenas dos dirigentes e gestores mas de todo o corpo da organização.

2.2 Cultura Organizacional

Composta de normas, valores, crenças e rotinas, a cultura organizacional define a identidade de uma organização, determinando a forma como seus colaboradores contribuem e interagem no seu local de trabalho.

O conceito de cultura organizacional, para a doutrina, é:

Um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação. (FLEURY, 1989, p. 22 *apud* CURVELLO, 2012, p. 34)

Schein, especialista na área de cultura organizacional, define:

A cultura é tanto um fenômeno dinâmico que nos rodeia em todos os momentos, sendo constantemente promulgada e criada por nossas interações com os outros e moldada por comportamento de liderança, como um conjunto de estruturas, rotinas, regras e normas que guiam e restringem comportamento. (SCHEIN, 2004, p. 1)

O alinhamento entre os doutrinadores está no reconhecimento do impacto da cultura organizacional nos resultados. SCHEIN (2004) observa que a cultura molda o comportamento e os processos internos. Para CHIAVENATO (2014), a cultura afeta a produtividade e a satisfação dos funcionários. Por outro lado, FLEURY (1989) afirma que a cultura, além de revelar e orientar, serve para ocultar as contradições inerentes ao trabalho.

Atualmente, a cultura organizacional tem evoluído à medida que as organizações buscam se adaptar a novas realidades, como a crescente informatização, a diversidade no local de trabalho,

as mudanças nas preferências dos colaboradores e as demandas da sociedade. Essa evolução está relacionada à ênfase crescente na cultura inclusiva, com as organizações esforçando-se para criar ambientes que acolham a diversidade de origens, perspectivas e experiências. Além disso, a prática do trabalho remoto, estimulada no período da pandemia da Covid-19, provocou mudanças na cultura organizacional para assegurar o desenvolvimento das atividades mesmo quando os colaboradores não estão fisicamente presentes.

A cultura organizacional tem influência na satisfação, na motivação e no comprometimento; afeta a produtividade e a qualidade de interação das pessoas no ambiente de trabalho; define as normas de comunicação, colaboração e resolução de conflitos.

A responsabilidade individual e coletiva no ambiente de trabalho molda a maneira pela qual os colaboradores percebem seu papel nos objetivos da organização e como se relacionam com seus gestores e colegas. Nesse processo, a capacidade de compreender e gerenciar a cultura desponta como habilidade essencial para líderes e gestores.

Dentro da organização, os líderes atuam na definição e na manutenção da cultura organizacional. Trilham o caminho, estabelecem os valores e as normas e orientam as condutas. Líderes eficazes promovem a cultura de diálogo aberto, respeito mútuo e colaboração e influenciam positivamente o engajamento dos colaboradores. Líderes que praticam os valores da empresa inspiram confiança e lealdade, contribuem para um ambiente de trabalho harmônico e produtivo. Suas ações reforçam os valores e a cultura e estimulam o desempenho e o sucesso da organização.

A clara definição de valores, treinamentos contínuos, disponibilidade de canais de comunicação e a prática da escuta ativa, além da prevenção ao assédio, são medidas eficazes para mitigar comportamentos inadequados. Dessa forma, é necessário que as organizações trabalhem ativamente para promover uma convivência respeitosa entre todos os colaboradores.

O acolhimento das diversidades e a valorização da colaboração contrapõem a linha de pensamento que valoriza apenas a competitividade. Ao trocar a pressão e a competitividade pela leveza e valorização da equipe, o foco da organização é direcionado para a colaboração e o acolhimento.

2.3 O Assédio, Seus Personagens e o Papel das Organizações

O assédio tem suas vertentes no comportamento insistente que constrange o assediado. Ao persistir nessa conduta, o assediador causa desconforto, viola a dignidade e os direitos individuais do assediado.

O incômodo contínuo a outra pessoa é uma forma de assédio moral, que se traduz em conduta repetitiva (ou não) com a intenção de provocar o desequilíbrio emocional. Para Barreto:

A ação é sutil, as manifestações são variadas e com controles diferentes, como: desqualificar profissionalmente, espalhar boatos, assediar e chamar a atenção em público, boicotar informações e tarefas, dentre outras situações. (BARRETO, 2003)

Dentre essas atitudes vexatórias há diversos comportamentos atrelados, como o medo por parte do assediado, o sentimento de culpa somado à impotência de tomar qualquer atitude para a mudança. Assim, o assediador sente-se confortável com o cenário, intensificando sua postura e o sentimento de controle da situação.

Nesse cenário, outro personagem é o espectador, aquele que não está no contexto, mas tem o poder de agir em favor do assediado. É um dos protagonistas que podem contribuir para mudar o ambiente tóxico denunciando o assédio e propondo práticas de boa conduta. No entanto, na maioria das vezes, omite-se, por receio de também sofrer assédio ou retaliação.

Independentemente do cenário ou extensão, o assédio é degradante para o trabalhador e corrompe o ambiente de trabalho. As organizações devem estabelecer políticas de combate e enfrentamento ao assédio e normas de boas práticas, divulgar a todos os colaboradores os canais seguros para denunciar práticas abusivas e desvios de conduta e deixar evidentes as consequências para os que violam esses princípios.

2.3.1 Tipos de assédio

O assédio moral no trabalho pode se manifestar sob formas distintas: assédio moral vertical descendente, assédio moral vertical ascendente, assédio moral horizontal, assédio moral misto, assédio moral organizacional ou institucional e assédio silencioso (*quiet firing*).

O assédio moral vertical descendente ocorre entre indivíduos de grau hierárquico distinto quando caracterizado por pressão do alto escalão da organização em relação aos subordinados. Já o ascendente é praticado por um ou mais funcionários contra o superior hierárquico, muitas vezes visando interesses diversos, como promoção à custa de chantagem. No caso do assédio moral horizontal, ele ocorre quando a conduta é praticada por colaboradores do mesmo nível hierárquico, originado muitas vezes pela competitividade exacerbada.

A figura do assédio moral misto consiste na conjugação dos assédios moral vertical e horizontal, em que o colaborador é assediado tanto pelos seus pares de mesmo grau hierárquico quanto pelos superiores. Há ainda o desdobramento para o assédio moral interpessoal, que acontece de maneira individual, direta e pessoal, com a finalidade de prejudicar ou eliminar a participação de um profissional na sua relação com a equipe.

O que caracteriza o assédio moral organizacional ou institucional é o propósito de atingir o trabalhador por meio de estratégias de constrangimento incentivadas pela própria organização, ao impor metas não factíveis e disseminar a cultura da humilhação.

O mundo corporativo defronta-se, ainda, com o chamado assédio silencioso, derivado do termo *quiet firing*, que na tradução literal significa “disparo silencioso”, originando, por sua vez, a expressão “demissão silenciosa”. Na prática, funciona assim: incomodados com uma alegada falta de dedicação dos colaboradores, gestores empenham-se em construir ambientes de trabalho desagradáveis e incômodos e rotinas que, pouco a pouco, aumentam no empregado o desejo de se desligar da organização. Os gestores praticamente desistem de seus subordinados.

A prática do assédio silencioso não se caracteriza por ações de confronto direto, hostilidade ou práticas que tornam insustentável a presença do funcionário na organização. Consiste em deixar profissionais de lado em projetos importantes, negar *feedbacks*, criar metas irreais e demonstrar constante insatisfação para com os subordinados.

Há o entendimento de que essa postura sempre existiu nas organizações, em diversos escalões. A busca pelo autoconhecimento e o desenvolvimento de competências individuais, no entanto, trouxe o tema para o debate de forma mais intensificada.

É possível sinalizar alguns comportamentos que indicam a prática da demissão silenciosa, entre eles a desvalorização proposital do trabalho executado; a retirada de autonomia; a não transmissão de informações úteis para a realização do trabalho; a contestação de forma pejorativa de todas as decisões; a redução do trabalho; a imposição de novas tarefas de forma permanente; diálogos que negam direitos como férias, horários e gratificações; a atribuição de tarefas impossíveis de realizar; a desconsideração de recomendações médicas; e a indução do colaborador ao erro.

Desse modo, resta evidente que a organização quer o desligamento do colaborador, porém não efetiva a demissão. Esse tipo de assédio tem o intuito de levar o colaborador a se desligar da empresa, devido à desmotivação. A organização, por sua vez, beneficia-se da situação no tocante à redução de suas obrigações, uma vez que a demissão a pedido do empregado reduz o valor da verba indenizatória e evita o estresse envolvido no desligamento.

Se por um lado o comportamento dos líderes pressionando e assediando os colaboradores para resultados melhores implica mais tempo dedicado ao trabalho e, por vezes, até prejuízos à saúde mental e à qualidade de vida, de outro, um movimento paralelo ganhou força quando do retorno ao trabalho presencial após o período da pandemia da Covid-19, denominado *quiet quitting*.

A tradução literal do termo inglês é “desistência silenciosa”, contudo, há visões diferentes para esse termo, pois remete a colaboradores que trabalham apenas para cumprir as atividades para as quais foram contratados, sem dedicação extra, sem se esforçar para ser promovido, limitando-se a fazer o que consta em seu contrato de trabalho.

Uma das vertentes dessa constatação é o colaborador que tomou essa decisão meramente em defesa de sua saúde e qualidade de vida, impondo limites ao trabalho e saindo da jornada do esforço extra para a lei do mínimo esforço, trabalhando o suficiente para se manter empregado.

A outra vertente é o colaborador que está desmotivado e deseja ser desligado da organização, adotando a lei do mínimo esforço com o intuito de sugerir ao empregador – sem ser explícito – a ideia de demissão.

Uma terceira vertente a ser considerada é o colaborador desmotivado em decorrência de uma situação de assédio que, na expressão popular, “perde o brilho”, adota um comportamento automático e faz apenas o básico.

Se a organização contempla colaboradores em modo *quiet quitting*, é importante que o gestor saiba identificá-los e entenda suas motivações para buscar formas de solução e prevenção.

A desmotivação do colaborador demanda atenção da organização na identificação de comportamentos que possam caracterizar assédio e justificar o isolamento do colaborador, demandando ações assertivas da organização.

O período de pandemia da Covid-19 trouxe reflexões sobre a forma de trabalho e a qualidade de vida que antes não eram questionadas. Hoje, o tempo é visto como o bem mais valioso das pessoas e das organizações.

O movimento refletindo o desejo de formas mais humanizadas de trabalho, com mais liberdade e leveza, ganhou espaço e reverberou na mídia, em especial nas redes sociais, com referências ao *quiet quitting* e, em junho de 2022, a canção *Break my soul*, da cantora BEYONCÉ, um *hit pop* (sucesso) daquele ano, foi identificada como o hino do *quiet quitting*.

A letra da música enfatiza a insatisfação pela carga de trabalho ao citar: “Eu vou explodir, tirar

essa carga”. Os pontos de insatisfação estão presentes com destaque em outros trechos da música: “[...] acabei de me demitir, vou encontrar um novo estímulo [...] caramba, eles fazem eu me esforçar tanto [...] trabalho às nove, depois das cinco e eles trabalham meus nervos, é por isso que não consigo dormir à noite”.

Uma leitura crítica da letra possibilita identificar pontos de insatisfação que podem ser remetidos à cultura organizacional fomentadora de competitividade, excesso de trabalho e comportamentos característicos de assédio.

Se o movimento *quiet quitting* ganhou espaço expressivo nas redes sociais e até música de uma estrela *pop*, é sem dúvida um tema que deve ser considerado como pauta prioritária nas organizações.

É importante enfatizar o poder da comunicação e o entendimento do ambiente em que se está inserido. Com isso, orientações como discutir a situação com alguém de confiança, anotar situações que configuram assédio e confrontar o assediador estão entre algumas das práticas de enfrentamento, combate e autoproteção.

2.4 Ouvidoria: Percepções e Possibilidades de Contribuição

As atividades desenvolvidas pela ouvidoria, independentemente de qual seja o segmento de atuação, têm como matéria-prima o conflito. A origem do conflito pode ter motivos diversos. Ao observar a rotina de uma ouvidoria organizacional, é comum notar que o conflito gerador das demandas está relacionado, de forma expressiva, ao ambiente de trabalho e às relações entre as pessoas que compõem esse ambiente.

Inohara lembrou, em entrevista à revista *Você S/A – Exame*, que, no *ranking* de 2010 das 150 melhores empresas para se trabalhar, 112 possuíam ouvidoria atuando como canal central no combate ao assédio moral nessas organizações (INOHARA, 2013).

Há uma década, a ouvidoria já era importante na gestão desses conflitos. Passados dez anos, com o fortalecimento da ouvidoria estimulado por leis e regulamentos que evidenciam a amplitude de suas atribuições, a atuação desse canal no ambiente de trabalho torna-se fundamental para a construção de caminhos para a prevenção e resolução de conflitos.

É fato inegável que as pessoas que têm uma percepção de credibilidade em relação à ouvidoria nutrem essa percepção a partir de situações tratadas e com resultados visíveis a todos. Atualmente, a ouvidoria permanece com sua missão essencial de canal receptor de manifestações de satisfação e insatisfação. As denúncias, no entanto, ganharam, dentro das organizações, um espaço exclusivo: o canal de denúncias.

Essa mudança no organograma da organização, que inicialmente pode parecer a redução das atividades da ouvidoria, na verdade representa uma nova possibilidade de atuação, em parceria com áreas como recursos humanos, comitê de ética, *compliance* e gestão de riscos.

As demandas recebidas possibilitam ao ouvidor fazer uma leitura da organização com os olhos de quem está diariamente lidando com situações de conflito e frente a frente com o manifestante.

É salutar a necessidade de alinhamento entre a ouvidoria e os gestores da organização.

O alinhamento entre ouvidoria e gestores das áreas é fator imprescindível para o sucesso da gestão estratégica, cabendo ao ouvidor desenvolver a capacidade de analisar minuciosamente os indicadores, observando ponto a ponto cada detalhe, pois é dessa forma que o cliente olha, e uma das missões do ouvidor é enxergar com os olhos do cliente. (SILVA, 2019)

A escuta ativa na tratativa das demandas possibilita perceber o que palavras não dizem, mas que atitudes, gestos e até mesmo estatísticas podem revelar. A capacidade de percepção é um ativo valioso da ouvidoria.

A percepção da recorrência de um problema, por exemplo, indica que a causa raiz não foi tratada e precisa ser identificada. Cabe destacar que a imparcialidade deve ser premissa, mesmo quando isso significar que a causa raiz da insatisfação não é o colaborador, mas sim a cultura organizacional, baseada em crenças e valores que fortalecem comportamentos equivocados.

Enquanto ferramenta de gestão estratégica, a ouvidoria pode e deve exercer a capacidade de percepção através do cruzamento de dados. Uma ouvidoria voltada tanto para o público interno como para o externo, por exemplo, identifica quando há aumento no volume de insatisfações de um determinado departamento da empresa. Observa, também, que esse mesmo departamento recebe reclamações de colaboradores sobre condições inadequadas de trabalho, problemas de liderança ou ambiente organizacional tóxico. Com base no cruzamento e análise desses dados, a ouvidoria deve apresentá-los aos gestores para identificação da causa raiz.

Uma maneira acertada de a ouvidoria contribuir para a melhoria dos processos é destacar as demandas relevantes, sendo primordial que o ouvidor e sua equipe tenham a percepção de que a relevância não se dá pela quantidade de demandas ou pela procedência, e sim pelo impacto e risco que representa para a organização.

A ouvidoria tem atribuições que transitam desde a comunicação entre as partes e mediação de conflitos até a compreensão da causa do conflito e sugestão de melhoria. Sua atuação pode ir além do escopo como canal de comunicação e de ferramenta de gestão estratégica ao atuar de forma preventiva, colaborar na reestruturação de conceitos, procedimentos e na educação dos colaboradores quanto à cultura organizacional.

Quando a organização possui uma cultura que fomenta a competitividade em vez da colaboração, está transformando comportamentos inadequados em normais, como a pressão, o individualismo e a intolerância ao erro. Detectar os pontos da cultura organizacional que remetem à normalização desses comportamentos, alterá-los e disseminar a nova cultura é uma forma de começar o movimento para a resolução da causa raiz das demandas de assédio.

Ao realizar a escuta ativa durante o recebimento das demandas, a leitura atenta dos indicadores, encaminhar dados relevantes aos gestores, sugerir ações de melhorias e destacar a necessidade de revisão de conceitos, procedimentos e disseminação da cultura organizacional, a ouvidoria atuará a favor do cumprimento de direitos e contra o abuso de poder, erros ou omissões, negligências e decisões injustas. Ou seja, a favor da cidadania.

A maneira de administrar as organizações passa por mudanças sensíveis, apoiadas, em grande parte, por ferramentas, procedimentos, normas e estruturas internas para que conduzam suas ativi-

dades de forma ética e em conformidade com as leis e normas vigentes, apontando a necessidade de alteração no modelo até então considerado ideal.

O registro crescente de demandas de assédio moral no trabalho no período pós-pandemia da Covid-19 deve ser enfrentado com políticas claras e amplamente divulgadas sobre o comportamento esperado dos colaboradores e a disponibilidade de canais para o recebimento e o registro de denúncias sobre desvios de conduta, tanto de funcionários como da alta gestão, com o apoio imprescindível da ouvidoria na identificação, no tratamento e na proposta de ações para combater comportamentos inadequados.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a expressão “violação dos direitos humanos”, em sua essência, pareça distante da realidade corporativa, na prática, as organizações que valorizam a cultura da competitividade e do individualismo e comportamentos discriminatórios relacionados a diferentes etnias, crenças, idades, gêneros, orientações sexuais e deficiências indicam uma clara violação da igualdade de direitos, do respeito à liberdade, dignidade e individualidade. Esses valores podem incentivar comportamentos identificados como assédio, ainda que de forma velada e implícita.

Ambientes tóxicos, baseados em valores e crenças equivocadas, levam ao adoecimento dos colaboradores e ao surgimento de distúrbios físicos e emocionais, que resultam em desmotivação, prejuízos de ordem financeira ou reputacional e insatisfação de todos os *stakeholders*.

Nesse contexto, a ouvidoria, que já atua como canal de comunicação e ferramenta de gestão estratégica, ganha a oportunidade de exercer um papel educador na mudança da cultura organizacional. A ouvidoria educadora utiliza as demandas como matéria-prima para captar as expectativas e percepções dos *stakeholders* e, por intermédio delas, identificar pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades. Por meio de sua atuação, contribui para estimular a troca da cultura do individualismo pela da colaboração, fomentar a cultura do aprendizado e das mudanças contínuas e contribuir para um ambiente organizacional saudável e produtivo, baseado em relacionamentos respeitosos em todos os níveis hierárquicos.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Margarida Maria Silveira. *Violência, saúde e trabalho (uma jornada de humilhações)*. São Paulo: Educ, 2003.

BEYONCÉ. *Break my soul*. Houston: Renaissance, 2022. Duração 4:38. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/beyonce/break-my-soul-traducao.html>. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.341, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11341.htm. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região - RO - 0000228-51.2020.5.12.0054. ROMERO, Helio Henrique Garcia, 1ª Câmara, 23/02/2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/97246/assedio-moral-no-trabalho-conjuntura-doutrinaria-legal-e-jurisprudencial>. Acesso em: 27 ago. 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 4. ed. Barueri: Manole, 2014. p. 154.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 15. ed. São Paulo: LTr, 2016. p.1363.

FLEURY, 1989, p. 22 *apud* CURVELLO, João José Azevedo. *Comunicação interna e cultura organizacional*. 2. ed. Brasília: Casa das Musas, 2012. p. 34.

INOHARA, André. O 0800 explode no combate ao assédio moral. *Você S/A Exame*. Disponível em: <https://exame.com/carreira/a-explao-do-0800>. Acesso em: 29 ago. 2023.

LENÇONI, Jonas. A relação entre os direitos humanos e as organizações empresariais. *Toledo Prudente – Centro Universitário*. Disponível em: <https://hs.toledoprudente.edu.br/blog/a-relacao-entre-os-direitos-humanos-e-as-organicoes-empresariais>. Acesso em: 27 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.

SCHEIN, E. H. *Organizational Culture and Leadership*. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2004. p. 1.

SILVA, Helizena Celestino. A influência da ouvidoria como ferramenta de gestão estratégica. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores*, ano 3, n. 3, 2020, p. 85.

APÊNDICE

BEZERRA, Juliana. Direitos humanos. Toda Matéria, [s.d.]. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/direitos-humanos/>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRAFMAN, Viviane. Viver, aprender e empreender. Episódio O que é *quiet firing*? Disponível em: <https://www.youtube.com/c/VivianneBrafmann>. Acesso em: 5 ago. 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p.11.

SENADO FEDERAL. Assédio moral e sexual no trabalho. Cartilha web. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/cartilha-assedio-moral-e-sexual-no-trabalho>. Acesso em: 21 ago. 2023.

OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO

Maria de Fátima Patu da Silva¹

Halana Symere Vieira de Araújo²

Richard de Paiva Fernandes³

Katiana Ferreira de Lima⁴

Resumo

Este artigo tem a finalidade de apreender a ouvidoria como um campo fundamental de cidadania, participação social e democracia. Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, bibliográfica e descritiva. A partir disso, a coleta de dados foi realizada em junho de 2023 nas bases de dados do Google Acadêmico, Scielo, sites e livros, em que foram utilizados os seguintes descritores: democracia; cidadania; participação social; ouvidoria. Nos resultados foi possível verificar que a ouvidoria contribui para o exercício da democracia, mesmo em meio a correlações de forças, pois um dos seus objetivos configura-se na defesa dos direitos dos cidadãos. Além disso, existe a valorização desse espaço, pois os cidadãos continuaram utilizando presencialmente os canais disponibilizados pela ouvidoria, ficando nítido o crescimento dessas demandas, mesmo depois da pandemia da Covid-19. Portanto, conclui-se que a ouvidoria é um espaço à disposição do cidadão que prima pela qualidade da saúde por meio da sua participação, pois o cidadão conhece a realidade ao utilizar os serviços públicos, além de apontar também o que precisa ser melhorado. As demandas do cidadão que chegam à ouvidoria servem como norte nas tomadas de decisão dos gestores, da instituição e dos indicadores utilizados, pois são termômetro para conhecimento e melhora de pontos frágeis. As demandas recebidas na ouvidoria permitem cooperar para a viabilização dos direitos sociais, do controle social e da transparência nos serviços.

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

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p179-191

1 Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora do Curso de Serviço Social da Faculdade Santa Helena (FSH). Ouvidora da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco (Hemope). (maria.patu@hemope.pe.gov.br)

2 Graduanda em Serviço Social pela Faculdade Santa Helena. Estagiária na Ouvidoria Hemope.

3 Graduado em Serviço Social pela Universidade Maurício de Nassau (Uninassau), PE. Assistente da Ouvidoria Hemope. Assistente Social da Unidade de Pronto Atendimento de Paulista, PE.

4 Graduanda em Serviço Social pela Universidade Paulista (Unip). Estagiária da Ouvidoria Hemope.

Abstract

This article aims to apprehend the ombudsman as a fundamental field of citizenship, social participation and democracy. This is a qualitative, bibliographical and descriptive study. From this, data collection was carried out in July 2023 in the databases of Google Scholar, Scielo, websites and books, in which the following descriptors were used: democracy; citizenship; social participation; ombudsman. In the results, it was possible to verify that the ombudsman contributes to the exercise of democracy, even in the midst of correlations of forces, since one of its objectives is the defense of citizens' rights. In addition, there is an appreciation of this space, as citizens continued to use the channels made available by the ombudsman in person, making the growth of these demands clear, even after the Covid-19 pandemic. Therefore, it is concluded that the ombudsman is a space available to the citizen who strives for the quality of health through his participation, since the citizen knows the reality when using public services, in addition to also pointing out what needs to be improved. The demands made by citizens who arrive at the ombudsman serve as a guide in decision-making by managers, the institution and the indicators used, as they are a thermometer for knowledge and improvement of fragile points. The demands received at the ombudsman allow us to cooperate with the feasibility of social rights, social control and transparency in services.

Keywords: Democracy. Citizenship. Social participation. Ombudsman.

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) consiste na modificação da realidade da saúde, na qual o acesso era determinado pela classe social, uma vez que indivíduos que não possuíam recursos permaneciam aos preceitos da filantropia. Em 1980, com a construção do projeto da Reforma Sanitária, iniciou-se o processo de politização da questão da saúde, decorrente do movimento da sociedade civil brasileira em defesa da democracia, dos direitos sociais e de um novo sistema de saúde.

O fragmento de texto abaixo de Jairnilson Paim, um dos representantes do movimento sanitário durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde, declara a incipiente e hodierna concepção de cidadania e democracia que estava sendo colocada em pauta e construída naquela conjuntura (COSTA e VIEIRA, 2013, p. 5):

[...] com referência aos cidadãos, a noção de direito à saúde pode elevar a sua consciência sanitária traduzindo-se em lutas pela sua inscrição no texto constitucional e em legislação específica e pela redefinição das políticas de saúde com vistas à equidade e à democratização. Dispõe ainda de um potencial de mobilização de vontades no interior dos movimentos sociais, do Parlamento, das instituições e de partidos políticos que propugnam pela modernização da sociedade ou pela sua transformação. [...] Para que o direito à saúde e a democracia não sejam palavras gastas e vazias, o momento histórico requer a ação de um protagonismo fundamental e insubstituível: o povo (BRASIL, 1987).

Nesse contexto, é estabelecida a Lei nº 8.080, que institui o SUS, em 19 de setembro de 1990, pautando-se na universalidade e na equidade, com o propósito de democratizar o acesso à saúde, atendendo às necessidades da população por meio do controle social. O conceito de “controle social” refere-se aos interesses e demandas dos cidadãos que devem ser representados na gestão das políticas públicas, por meio da atuação de setores organizados que compõem a sociedade civil. Nesse sentido, tem-se a ouvidoria como um órgão público instituído para acolher e atender às demandas, com o objetivo de introduzi-las no Estado para fomentar melhorias nos serviços ofertados, além de consolidar-se como um instrumento de participação social no exercício democrático (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN, 2000).

O advento da ouvidoria pública remete à Suécia, que em 1809 criou a figura do *ombudsman* – “representante do povo”, em sueco – e deu origem ao seu conceito, com o objetivo de receber e enviar as contestações dos cidadãos concernentes aos serviços públicos. Ou seja, um funcionário do Estado que recebe sugestões e críticas da população, com a incumbência de articular e defender o interesse da sociedade no Parlamento (BRASIL, 2014).

Outros países começaram a inserir a figura do *ombudsman* com nomenclaturas diferentes. Em Portugal, por exemplo, tal profissional é nomeado de “provedor de justiça”, na França é descrito como “*médiateur de la République*” (“mediador da República”), e nos países latinos observa-se a designação de “*defensor del pueblo*” (“defensor do povo”) (XAVIER e AZEVEDO, 2019). Resgatando a referida concepção no Brasil, observa-se que a figura do *ombudsman* surgiu durante o período colonial. No século XVI ocorreu a primeira nomeação do ouvidor-geral, simbolizado como os “ouvidos do rei” como órgão do sistema de justiça, a sistemática aplicabilidade das “leis da metrópole” (BRASIL, 2014).

Todavia, a velha palavra “ouvidoria” ressurgiria no curso do movimento pela redemocratização do Brasil na década de 1980, carregando em si um novo significado, inspirado na instituição sueca do *ombudsman* – desta vez o nome foi utilizado para caracterizar um órgão público responsável por acolher as expectativas sociais e tentar introduzi-las no Estado (ABO, 2000). Em sequência, em 1986, no município de Curitiba, foi criada a primeira ouvidoria pública, antecedendo a proclamação da Constituição Federal de 1988. Desse modo, com as intensas reivindicações da sociedade por meio da participação nas resoluções do Estado, as ouvidorias públicas começaram a ampliar-se (BRASIL, 2014).

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre o “Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos”, estabelece diretrizes e normas gerais para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados pela administração pública direta e indireta de todos os entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal) no Brasil. A Ouvidoria-Geral da União (OGU) foi criada em 2003, por meio do Decreto nº 4.937, de 20 de dezembro de 2003. Ela é responsável por receber denúncias, reclamações, sugestões e elogios relacionados à administração pública federal.

A Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, permitiu a criação de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos demais Territórios. A EC 45 introduziu várias mudanças importantes na Constituição Federal do Brasil, incluindo questões relacionadas à administração da justiça e ao funcionamento dessas instituições. A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre o Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público, torna-se outro marco ao declarar a importância da ouvidoria pública, colaborando com os serviços públicos (BRASIL, 2017).

A pesquisa seguiu uma metodologia que possibilitou a aproximação do objeto do nosso estudo e permitiu perceber com mais clareza a realidade vivenciada por nossos interlocutores.

De acordo com MINAYO (2001, p. 22), entende-se como metodologia o caminho a ser percorrido e o instrumental a ser utilizado na abordagem da realidade. A metodologia foi fundamentada no método histórico-dialético, de abordagem qualitativa, bibliográfica e descritiva. A partir disso, a coleta de dados foi realizada em julho de 2023 nas bases de dados do Google Acadêmico, Scielo, sites e livros, em que foram utilizados os seguintes descritores: democracia; cidadania; participação social; e ouvidoria, uma vez que o tema envolve avanços e recuos, na construção e nas contradições que foram analisadas a partir do conceito das ouvidorias em interface com o Serviço Social. No estudo foi adotado o método dialético, pois, de acordo com GIL (2008), “[...] a dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente [...]”.

1.1 Local de Referência da Ação

O presente estudo foi realizado na ouvidoria da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco (Hemope) no período de janeiro a dezembro de 2022.

1.2 Público Pesquisado

- Pacientes atendidos ou que buscaram atendimento no Hospital Hemope.

- Acompanhantes e familiares dos referidos pacientes.
- Clientes doadores de sangue.
- Profissionais de saúde e demais colaboradores da organização.

1.3 Instrumento de Coleta de Dados

A coleta de dados utilizou como instrumento o formulário estruturado com perguntas fechadas. O objetivo geral desta pesquisa é analisar as demandas recebidas pelos canais disponíveis na ouvidoria, no período de janeiro a dezembro de 2022, e apresentá-la como instrumento de participação social no exercício democrático. Tem por objetivos específicos analisar a ouvidoria como espaço de democratização do acesso à informação e discutir sua importância como canal de participação social e democracia, a fim de compreendê-la como instrumento de viabilização dos direitos sociais.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Ouvidoria: Uma Relação Intrínseca aos Direitos e à Cidadania

A Constituição Federal de 1988 consagrou “a saúde como direito de todos e dever do Estado”. O SUS foi regulamentado pela Lei Orgânica da Saúde (LOS) 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, organização e funcionamento dos serviços correspondentes, tendo como princípios o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde; integralidade dos cuidados à saúde (compreendendo ações preventivas e curativas); e participação das comunidades, entre outras.

A participação popular na gestão do SUS ocorre por meio dos Conselhos de Saúde nacional, estaduais, municipais, instâncias de caráter permanente, e nas Conferências de Saúde, convocadas em intervalos de quatro anos, em que os interesses da coletividade são colocados e discutidos, sendo espaços de atuação da sociedade civil organizada. A Lei nº 8.142/90 dispõe sobre tais participações e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. O SUS é constituído por uma rede de serviços com estrutura descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com o controle social em seu gerenciamento. Como diretrizes, tem ações voltadas para a vigilância sanitária, para prevenir riscos à saúde; vigilância epidemiológica, ao detectar fatores que interfiram na saúde individual ou coletiva; medidas de controle da saúde do trabalhador, para proteger os trabalhadores submetidos a riscos advindos das condições de trabalho; e assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica.

Para que o SUS seja consolidado é essencial que o cidadão tenha um espaço para se manifestar sobre as ações e serviços de saúde, registrando sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias, fornecendo elementos capazes de propiciar um retrato da saúde para que transformações ocorram para a melhoria da qualidade no atendimento. A ouvidoria representa o espaço democrático, de exercício de cidadania, mediação de conflitos e instrumento de gestão. No caso da Hemope, é uma porta aberta: a participação do usuário é direta, pois na medida em que é assistido na rede pública de saúde, pode acessar a ouvidoria, reforçando o atendimento, no intuito de modificar ou manter as práticas dos serviços ofertados pela organização.

De acordo com Cunha e Silva Júnior, a avaliação em saúde tem se direcionado para a parti-

cipação social, logo, as práticas avaliativas que consideram a participação como exercício de cidadania acabam se aproximando do ideário do SUS. Os autores colocam que o fato de a gestão ser tradicionalmente exclusiva dos dirigentes aponta para o desafio a ser enfrentado pela aviação em saúde de transformar a situação a partir da cogestão e da participação democrática. “Desafio que tem na explicitação dos valores do conjunto de participantes, no compartilhamento de informações, na autonomia, no empoderamento e na maior capacidade de defesa de direitos uma importante dimensão ética” (CUNHA e SILVA JÚNIOR, 2014, p. 331).

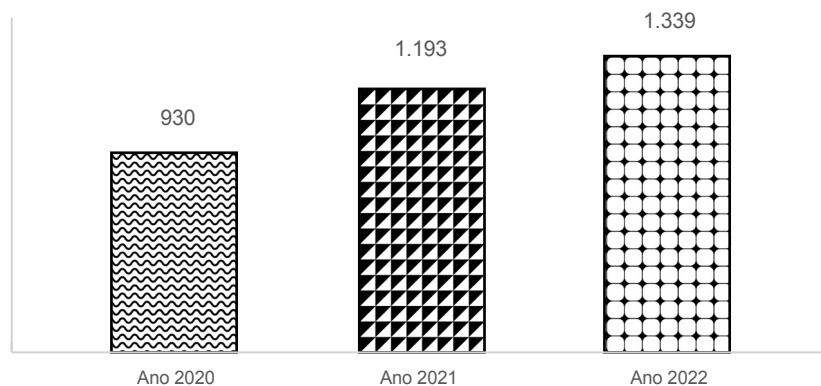
Portanto, a insatisfação do cidadão, a princípio, refere-se à falta de acolhimento no atendimento e na prestação de alguns serviços pela organização. O ouvidor é o intermediário entre a sociedade e a administração pública, o que exige paciência, tolerância, tratamento isento, manutenção do sigilo das informações e fatos, congregando em uma postura ética. De acordo com BORDENAVE (1987), a força para a participação está no diálogo, no sentido de se colocar no lugar do outro para a compreensão do seu ponto de vista. Almeida, seguindo o entendimento, coloca que “a participação tem uma função educativa, na medida em que o cidadão aprende a reconhecer que os interesses da coletividade estão acima de seus próprios interesses ou de grupos” (ALMEIDA, 2004, p. 27).

Somente a partir da nova estruturação, a ouvidoria em 2016 foi divulgada em reuniões de monitoramento da Rede de Ouvidorias do Poder Executivo Estadual e cartazes foram afixados em todos os setores da organização. No ano de 2021, visando o fortalecimento da ouvidoria como espaço de participação social, foi colocado em prática o programa Ouvidoria Itinerante, facilitando o acesso ao cidadão. E, para manter atuante esse dispositivo, posteriormente houve também a participação no programa *in loco* da Rede de Ouvidorias do Poder Executivo Estadual, que possibilitou a aquisição de um computador e uma impressora, mediante o plano de ação e adesão ao programa, que dispõe do atendimento presencial e por site, formulário eletrônico, caixa de sugestão, e-mail e telefone.

A ouvidoria dá voz ao cidadão comum, que muitas vezes desconhece os seus direitos de cidadania, estimulando a organização da representação social para que sua manifestação se transforme em bem para a coletividade. Esse retorno coloca a ouvidoria como ferramenta de avaliação da gestão pública pela população. E, para a gestão, a ouvidoria é entendida como ferramenta para o aprimoramento institucional, fortalecendo a concepção de gestão participativa, aperfeiçoando a qualidade e a eficácia dos serviços que são prestados pela organização.

De acordo com LYRA (2004), o cidadão comum, “[...] através da ouvidoria, ganha voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias, elogios, solicitações ou sugestões são acolhidos pela administração, contribuindo, assim, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo”. Portanto, a ouvidoria deve estar à disposição do cidadão que prima pela qualidade da saúde por meio da sua participação, pois conhece a realidade sempre que utiliza os serviços públicos e aponta o que precisa ser melhorado. Quando não é reconhecido o direito de resposta pela sua legítima participação no sistema, o cidadão acaba recorrendo a outras instâncias, como o Judiciário, que determina prazos que devem ser cumpridos sob pena de punição, acarretando um aumento da judicialização da saúde em detrimento do coletivo.

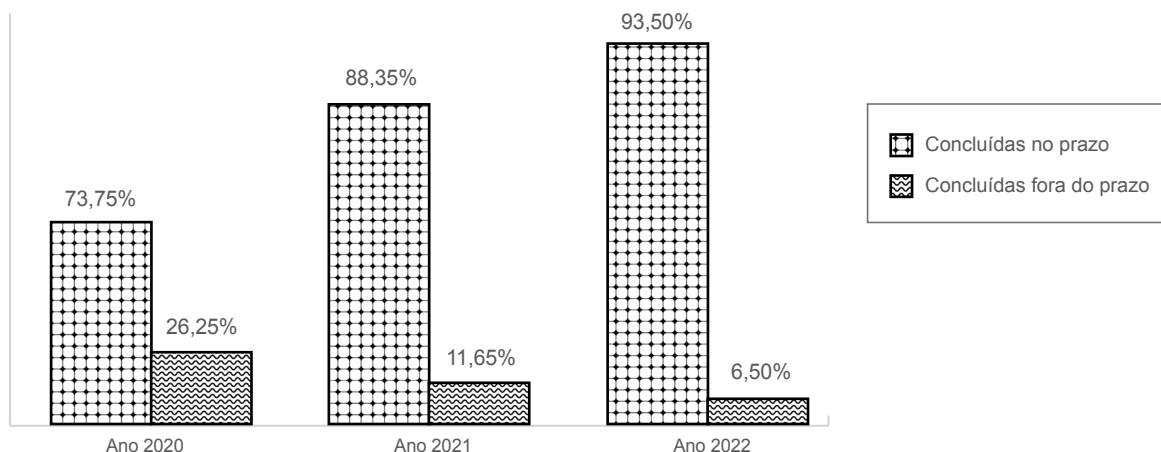
Gráfico 1 – Distribuição do número de manifestações/2020 a 2022



Fonte: Sistema de Gestão do Conhecimento da Ouvidoria-Geral de Pernambuco (G-con), 2022.

No que tange aos resultados concernentes às manifestações recebidas pela ouvidoria do He-mope, conforme o gráfico acima, e devidamente respondidas ao usuário no ano de 2020, foram registradas 903 manifestações. Em 2021, foi verificado o aumento de 24,3% em relação ao ano anterior, com o total de 1.193 manifestações, apesar da pandemia. Em 2022, foi registrado o total de 1.339 manifestações, representando alta de 10,91%. Os dados revelaram que em 2022 houve maior demanda à ouvidoria por parte dos usuários.

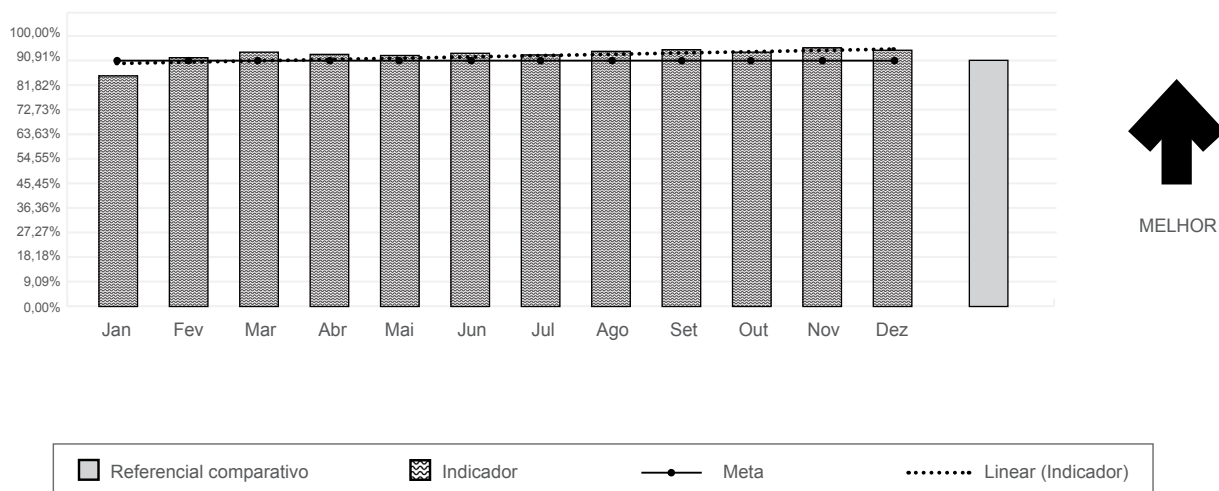
Gráfico 2 – Resolutividade das manifestações/ano



Fonte: Sistema de Gestão do Conhecimento da Ouvidoria-Geral de Pernambuco (G-con), 2022.

De acordo com a Ouvidoria-Geral do Estado de Pernambuco, a meta de resolutividade das Ouvidorias do Poder Executivo Estadual deverá ser igual ou superior a 85%. Em 2020, essa meta não foi alcançada pela ouvidoria da Fundação Hemope, atingindo 73,75% de resolutividade, ou seja, 11,25% abaixo da meta estabelecida. Em 2021, ficou um pouco acima da meta, em 3,35 pontos percentuais, com 1.054 manifestações respondidas dentro do prazo. O ano de 2022 obteve a melhor performance em termos de resolutividade, superando a meta e chegando a 93,50%, com 1.252 manifestações com respostas dentro do prazo.

Gráfico 3 – Taxa de satisfação do cliente doador/2022



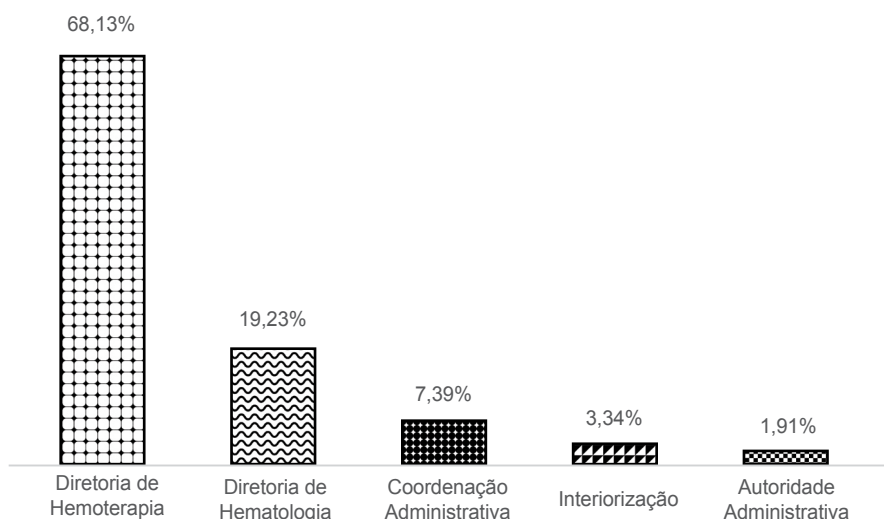
| | Jan | Fev | Mar | Abr | Mai | Jun | Jul | Ago | Set | Out | Nov | Dez |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|-------|-------|-------|
| Nº de doadores satisfeitos no mês x 100 | 1.092 | 1.332 | 1.296 | 1.194 | 1.516 | 1.675 | 1.496 | 1.574 | 1.449 | 1.395 | 1.366 | 1.287 |
| Nº de doadores pesquisados no mês | 1.300 | 1.470 | 1.400 | 1.300 | 1.658 | 1.816 | 1.634 | 1.694 | 1.550 | 1.507 | 1.471 | 1.380 |
| Taxa de Satisfação do Cliente Doador > (91,73%) | 84,0% | 90,6% | 92,6% | 91,8% | 91,4% | 92,2% | 91,6% | 92,9% | 93,5% | 92,6% | 94,2% | 93,3% |
| META | 90,5% | 90,5% | 90,5% | 90,5% | 90,5% | 90,5% | 90,5% | 90,5% | 90,5% | 90,5% | 90,5% | 90,5% |
| Referencial Comparativo | 90% | | | | | | | | | | | |
| 2022 | | | | | | | | | | | | |
| Fórmula | | | | | | | | | Responsável | | | |
| $\frac{\text{Nº de doadores satisfeitos no mês x 100}}{\text{Nº de doadores pesquisados no mês}}$ | | | | | | | | | Fátima Patu | | | |

*Unidade de Conhecimento Estratégico - UCE

Fonte: Indicadores Institucionais da Fundação Hemope, 2022.

O indicador de satisfação do doador é medido mensalmente e tem como meta atingir 90,5%. A média anual de 2022 ficou em 91,73%. A meta estipulada foi atingida em todos os meses do ano, com exceção de janeiro. Os três assuntos mais reclamados foram: tempo de espera, com média anual de insatisfação de 19,25%; tipo de lanche oferecido, com média insatisfatória de 9,67%; e conforto das instalações, com média de 5,01% de insatisfeitos. Comparada ao ano anterior, em 2022 a média de satisfação anual subiu 1,5%. A variável tempo de espera teve aumento na insatisfação de 0,75%, o tipo de lanche aumentou a insatisfação em 2,9%, e o conforto das instalações teve diminuição no número de insatisfeitos em 1,52%. Diante dos resultados apresentados em 2022, foram trabalhados planos de ação durante o ano de 2022 para aumento da satisfação dos doadores. O resultado dessas ações está expresso na média de satisfação do doador e cresceu consideravelmente.

Gráfico 4 – As 5 áreas mais demandadas



Fonte: Sistema de Gestão do Conhecimento da Ouvidoria-Geral de Pernambuco (G-con), 2022.

No ano de 2022, a ouvidoria recebeu 1.339 manifestações, que foram distribuídas para as áreas da Diretoria de Hemoterapia, Diretoria de Hematologia, Coordenação Administrativa, Interiorização, Autoridade Administrativa, Gerência de Gestão de Pessoas, Chefia de Ações Farmacêuticas, Coordenação Estratégica, Diretoria Administrativa e Financeira, Presidência, Diretoria de Articulação, Ouvidoria, Chefia de Ensino e Pesquisa e Assessoria Jurídica. Dentre as áreas, foram classificadas as 5 mais demandadas: Diretoria de Hemoterapia, com 857 manifestações (68,13%), Diretoria de Hematologia, com 242 manifestações (19,23%), Coordenação Administrativa, com 93 manifestações (7,39%), Interiorização, com 42 manifestações (3,34%), e Autoridade Administrativa, com 24 manifestações (1,91%).

2.2 Relação entre Estado, Democracia e Cidadania: Por uma Ouvidoria Comprometida com os Direitos Sociais

A partir das observações realizadas acerca do trabalho exercido na ouvidoria como instrumento de democratização do acesso à informação, pautado no controle social e na efetividade dos serviços oferecidos, foi constatado que durante a pandemia da Covid-19, entre os anos de 2020 e 2021, os cidadãos continuaram utilizando presencialmente as caixas de sugestões, mesmo com o apoio de mecanismos tecnológicos que também possibilitaram o acesso à ouvidoria. Nesse sentido, pode-se depreender como os cidadãos valorizam o espaço e sentem-se acolhidos, pois a ouvidoria tem como objetivo representá-los e ser porta-voz de suas satisfações e insatisfações.

A construção da democracia no Brasil abarca contradições e ambiguidades históricas que relevam o prisma político e cultural bem como a perspectiva institucional. A partir da reflexão ampla da política brasileira, é possível compreender a função da ouvidoria como mediadora. Entretanto, para mapear tal discurso, é crucial retomar as primícias do desenvolvimento político do Estado brasileiro, o regalo das políticas sociais e a progressão dos direitos de cidadania.

Tradicionalmente, este processo foi determinado pela imprecisa dicotomia entre o mundo público e privado, no qual baseado na cultura do clientelismo, benesses e patrimonialismo e “pelo excesso de poder executivo em detrimento dos poderes legislativo e do judiciário, gerando uma relação Estado-sociedade que sempre supervalorizou o poder executivo e, por conseguinte, suas formas tradicionais de regulação social da organização societária”. (PASSONE *et al.*, 2018, p. 24)

Acerca da dimensão institucional, (PASSONE *et al.*, 2018) introduz ainda que:

[...] entre o período de 1930 e 1980, ocorreu a introdução, a expansão e a consolidação institucional-jurídica dos mecanismos de garantia social e subvenção de renda, como a previdência social e a assistência; a construção de uma rede de ensino básico e científico; a política de atenção à saúde; e a política habitacional.

Além disso, o sistema brasileiro de proteção “[...] por um tipo específico de Estado de Bem-Estar Social, cujo funcionamento se caracterizou pelo tipo ‘meritocrático-particularista’ e/ou ‘modelo conservador’ (DRAIBE, 1995, p. 201), segundo a classificação-tipologia, respectivamente, diferente tanto de um modelo residual ou liberal quanto de um padrão institucional-redistributivista ou social-democrata. Dessa forma, a proteção social reteve encadeamentos com períodos autoritários (Estado Novo e regime militar), colocando o acesso aos direitos apenas para certas camadas sociais. “A concessão de direitos ocorreu por meio da incorporação gradativa de segmentos sociais ao sistema, em detrimento do reconhecimento e da garantia dos direitos civis, políticos e sociais à sociedade em geral” (PASSONE *et al.*, 2018, p. 20).

Destarte, a ferramenta política de regulação social denomina-se “cidadania regulada”, “[...] cujas raízes se encontram não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional na qual os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei...” (ABRANCHES, 1989, p. 35). Portanto, a cidadania regulada revelou uma forma de segregação, pois nem todos os cidadãos têm acesso, em oposição ao interesse da população em relação aos direitos, aspecto acentuado da cultura política no Brasil.

Entretanto, mesmo com as diversas tentativas de fragmentar a cidadania, existem organizações da sociedade civil e espaços públicos que fomentam a cultura de direitos, participação política e social, contribuindo, assim, para a valorização e o reconhecimento do outro como sujeito de direitos. Assim, o espaço público supracitado deriva de períodos enfáticos de luta contra políticos autoritários, como também na organização societária que luta pelos direitos políticos, sociais e civis. A construção democrática do nosso país é pautada por distintos projetos societários, como os projetos neoliberais e democrático-participativos que estão em constantes disputas, inseridas por vezes na própria organização da sociedade ou na mecanização e burocratização do cotidiano, com desígnios de concessão social para conquistar o poder.

Nessa conjuntura, a ouvidoria, como um canal de informação, controle social e democratização do acesso aos direitos, está no cerne da relação contraditória concernente ao Estado e à sociedade, ocupando um espaço de mediação. Destarte, a ouvidoria não pode se limitar a ser um mero executor de políticas públicas, mas propositivo, realizando a sua função mediadora com foco na defesa dos direitos, participação, controle social e exercício da cidadania, perpetrando a concepção enquanto guardião dos direitos do povo.

No esteio do processo de redemocratização do Estado brasileiro, essas instâncias têm sido instituídas, assim como os mecanismos de participação social, criando condições para que os cidadãos exerçam o controle social e influenciem os processos decisórios governamentais. Objetivando consolidar assim a participação social como método de gestão, o atual governo tem empreendido ações rumo à instituição de instâncias permanentes de diálogo e ao incentivo à participação da sociedade na concepção, na execução e no acompanhamento das políticas públicas.

As ouvidorias públicas estabelecem-se, portanto, como lócus privilegiados de ausculta dos cidadãos sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade de políticas e serviços públicos. Assumem, assim, um papel de extrema relevância para a valorização da cidadania, na condição de instâncias de promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social e assegurando a finalidade pública da ação administrativa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ouvidoria consolida uma nova cultura organizacional, baseada na comunicação eficaz e efetiva, no compartilhamento de experiências, visando a melhoria dos processos com maior transparência, fidelizando os usuários, aprimorando seus processos de trabalho, inovando sempre, antecipando-se às suas necessidades, melhorando a imagem da organização e conseqüentemente sua credibilidade. Empresas que facilitam o recebimento de manifestações sobre seus produtos ou serviços têm a chance de avaliar as causas da insatisfação dos clientes e promover melhorias.

Para o ouvidor, é importante ter a competência interpessoal de saber ouvir e comunicar-se com presteza e fidedignidade, ter capacidade empática, isto é, colocar-se no lugar do outro – no caso do cidadão que reclama e no da organização também – e ser mediador com habilidades no processo de negociação, tendo em vista que a mediação é um processo de resolução de conflitos existentes ou latentes, por meio da composição dos interesses das partes.

A ação da ouvidoria tem como um de seus princípios servir como instrumento de inclusão social, contribuir para a ampliação da cidadania, visando ser um espaço privilegiado para seu exer-

cício e para controle do Estado pela sociedade. Como consequência da ampliação da inclusão social, amplia-se também o controle sobre o Estado e sobre a administração pública, por propiciar a fiscalização direta de suas ações, verificando se as decisões vão ao encontro da construção do bem comum.

É também importante perceber que as ouvidorias fazem parte de sistemas integrados às organizações, compondo uma rede que objetiva melhorar os controles externo e social, na busca da maior integridade desses sistemas.

A ouvidoria atua também como ferramenta de gestão, uma vez que seu trabalho gera relatórios gerenciais consolidando todas as manifestações, explicitando prazos de demandas vencidas e propondo sugestões para um redimensionamento de políticas públicas. Em síntese, sua atuação é de suma importância, visto que se apresenta como instrumento de democracia participativa e ferramenta substancial para aperfeiçoamento e avaliação dos serviços públicos.

A ação qualificada das ouvidorias na promoção e defesa de direitos e na viabilização da participação e do controle social possibilita reunir subsídios para o aperfeiçoamento da administração pública com reflexos para a coletividade e, ao mesmo tempo, contribui para a valorização da cidadania e para o fortalecimento da democracia participativa.

Nesse contexto, os dados revelam elementos importantes, não apenas relacionados ao diagnóstico dos principais entraves à atuação das ouvidorias mas também a propostas para sua superação, rumo à realização plena de seu potencial democrático.

REFERÊNCIAS

ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES. *Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. 119 p.

ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio *et al.* (org.). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989. p. 33-63.

ALMEIDA, Humberto Mariano de. Participação e representação popular. São Paulo, *Revista IMES*, p. 26-31, jul./dez. 2004.

BORDENAVE, Diaz Juan. *O que é participação*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação de saúde. Congresso Nacional.

BRASIL. Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Código de Defesa do Usuário do Serviço Público. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Presidência da República: Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, p. 1-2, 26 jun. 2017.

BRASIL. Ouvidorias. *História das ouvidorias*. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 1987.

COSTA, Ana Maria; VIEIRA, Natália Aurélio. Participação e controle social em saúde. *In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 – prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde.* Rio de Janeiro: Fiocruz, Ipea, Ministério da Saúde, 2013. v. 3, p. 237-271.

CUNHA, Maria Luiza Silva; SILVA JÚNIOR, Aluísio Gomes da. Avaliação na política de saúde e participação social. *In: GUIZARDI et al. (org.). Políticas de Participação e Saúde.* Rio de Janeiro/Recife: EPSJV / Editora Universitária UFPE, 2014. v. 1. p. 323-348.

DRAIBE, Sônia. Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos 90. *In: PAULANI, L. M.; SOLA, L. (org.). Lições da década de 80.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 201-224.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social.* 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 32.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. *In: Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate.* João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. p. 119-152.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.* 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai; PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim. Estado, cidadania e ouvidorias públicas no Brasil. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)*, n. 1, p. 13-28, 1 jan. 2018.

XAVIER, Alex da Silva; AZEVEDO, Nilo Lima. *Ouvidoria Pública Brasileira e sua função de representação.* 2019.

OUVIDORIA E CANAL DE DENÚNCIAS: FERRAMENTAS PARA GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE

Cristiane Hazin Cordeiro de Melo Cardim¹

Isis Dias Costa²

Valéria Koren Simoni³

Resumo

O objetivo deste artigo científico é abordar o papel das ouvidorias e dos canais de denúncias como ferramentas essenciais para promover a governança corporativa e as práticas ESG (ambientais, sociais e de governança) nas organizações. O trabalho pretende discutir também os benefícios dessas ferramentas na identificação de riscos, promoção da transparência, engajamento das partes interessadas e melhorias na reputação corporativa, e explicar como as ouvidorias e os canais de denúncias contribuem para a promoção da responsabilidade social empresarial e em conformidade com as regulamentações. A pesquisa bibliográfica mostrou que a diferença entre um canal de denúncias e uma ouvidoria é específica nas questões que abordam: o canal de denúncias é mais utilizado para questões antiéticas, enquanto a ouvidoria tem um escopo mais amplo, pois busca melhorar a qualidade dos serviços e o relacionamento com as partes interessadas, trazendo melhorias para a organização. Ambos desempenham papéis importantes na gestão eficaz das questões das partes interessadas e na promoção da transparência e da responsabilidade dentro da organização.

Palavras-chave: Governança. Ouvidoria. Canal de denúncias. Sustentabilidade.

DOI:10.37814/2594-5068.2023v6.p193-200

1 Ouvidora da Vision One Pernambuco. (cristiane.hazin@visionone.com.br)

2 Ouvidora do Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo. (isisdiascosta@gmail.com)

3 Ouvidora do Centro Universitário São Camilo de São Paulo. (valeriakorensimoni@gmail.com)

Abstract

The purpose of this scientific article is to address the role of ombudsman and reporting channels as essential tools to promote corporate governance and ESG practices (environmental, social and governance) in organizations, and discuss the benefits of these tools in identifying risks, promoting transparency, engaging stakeholders and improving corporate reputation. In addition, explain how the ombudsman and complaint channels contribute to the promotion of corporate social responsibility and compliance with regulations.

Bibliographical research showed that the difference between a reporting channel and an ombudsman is specific to the issues they address: the reporting channel is more specific to unethical issues, while the ombudsman has a broader scope, seeks to improve the quality of services and relationships with interested parties, bringing improvements to the organization. Both play important roles in effectively managing stakeholder concerns and promoting transparency and accountability within the organization.

Keywords: Governance. Ombudsman. Reporting channel. Sustainability.

1 INTRODUÇÃO

As ouvidorias são instâncias de controle e de participação social responsáveis por interagir com os usuários, com o objetivo de aprimorar a gestão e melhorar os serviços oferecidos, garantindo os procedimentos de simplificação dos processos necessários a esses serviços. Podem atuar em rede ou de forma independente, mas em consonância com as diretrizes da empresa ou instituição que representam, seja ela pública ou privada. Atuam na comunicação e mediação entre a empresa ou órgão público, seus usuários e colaboradores. E têm como base o diálogo permanente para promover ações de melhorias que fortaleçam as relações de convivência e o aprimoramento dos serviços prestados.

A ouvidoria deve estar subordinada à estrutura organizacional de maior proximidade da alta gestão da organização, recebendo dela o suporte necessário para o exercício de suas funções. Dessa forma, nota-se que uma nova cultura de comunicação vem se formando na sociedade, que tem demonstrado cada vez mais confiança nas instâncias de comunicação das ouvidorias. É um canal direto que permite a todos a manifestação de seus sentimentos de satisfação ou insatisfação sobre as relações institucionais e os serviços prestados.

A ouvidoria recebe e fornece informações, elogios, sugestões, solicitações, reclamações e denúncias, providencia a análise dos fatos e faz os encaminhamentos necessários para a resolução da demanda.

Cabe ainda à ouvidoria atuar com ética, integridade, transparência e imparcialidade, resguardando o sigilo das informações recebidas. Ela contribui como instância consultiva para apoio à gestão interna dos processos e planejamento organizacional.

A governança corporativa, que é o sistema que dirige e controla uma companhia por meio de práticas, regras e processos que regem a empresa para que ela alcance seus objetivos, evoluiu significativamente nos últimos anos. Hoje, grande parte das empresas diversificou seu foco – antes voltado exclusivamente para a otimização do valor econômico para sócios e acionistas –, acrescentando aos seus objetivos a geração de valor compartilhado entre eles e as demais partes interessadas.

Governança corporativa é um sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral. Esse sistema baliza a atuação dos agentes de governança e demais indivíduos de uma organização na busca pelo equilíbrio entre os interesses de todas as partes, contribuindo positivamente para a sociedade e para o meio ambiente. (IBGC, 2023, p. 17)

Essa perspectiva contemporânea reconhece a interdependência entre as organizações e as realidades econômica, social e ambiental em que elas estão inseridas.

Independentemente do porte, natureza jurídica ou estrutura de capital, os princípios aplicam-se a qualquer tipo de organização, formando o alicerce sobre o qual se desenvolve a boa governança.

Desse modo, além de atuarem em conformidade com as leis e os regulamentos, os agentes de governança devem basear sua atuação em consonância com os pilares de integridade, transparência, equidade e responsabilização (*accountability*).

A responsabilidade empresarial no combate à corrupção vem crescendo no mundo todo. Os países têm se comprometido, por meio de documentos internacionais, a buscar soluções para o problema. Nesse contexto, os ordenamentos jurídicos passam a exigir o desenvolvimento de programas de integridade ou *compliance* pelas pessoas jurídicas de Direito privado. No Brasil, com o advento da Lei nº 12.846/2013, o mecanismo ganhou destaque em meio aos negócios empresariais. (BRASIL, 2019, p. 9)

Compliance é um conjunto de práticas e medidas adotadas por uma empresa para garantir o cumprimento das leis, regulamentos e diretrizes internas, com vistas a materializar o princípio da integridade.

O *compliance* é a busca permanente de coerência entre aquilo que se espera de uma organização – respeito às regras, legislação, propósito, valores e princípios que constituem sua identidade – e o que ela, de fato, pratica no dia a dia. (IBGC, 2017, p. 8)

Deve abranger um conjunto de mecanismos e procedimentos, políticas, diretrizes, código de conduta, canal de denúncias e ouvidoria com o objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios de conduta, fraudes, atos de corrupção, lavagem de dinheiro, atos ilícitos praticados contra a administração pública e privada, dentre outras questões. Além disso, deve alinhar a atuação de todos na organização com os seus princípios, valores e propósito, promovendo a cultura da integridade.

O canal de denúncias compõe o programa de integridade de uma empresa ou instituição e tem por objetivo apurar irregularidades, desvios de conduta e comportamentos inadequados, ilegais, antiéticos ou violações de políticas internas da organização. Está ligado ao *compliance*, fazendo parte da governança do programa de integridade, assim como o comitê de ética e o código de conduta. Pode ser usado para denunciar casos de assédio, corrupção e fraude, entre outros atos ilícitos graves.

2 DESENVOLVIMENTO

“*Compliance*” e “integridade corporativa” são termos usados para se referir à consonância de uma empresa a um conjunto de regulamentos internos e/ou externos. Enquanto “*compliance*” – que vem do inglês “*to comply*” e significa “estar em conformidade” – tem uma aplicação mais ampla, incluindo as áreas tributária e trabalhista, a “integridade corporativa” está focada na conformidade das medidas anticorrupção dentro das empresas. Esse conjunto de regras e padrões anticorrupção normalmente estão reunidos em um Código de Ética ou Conduta, em que são listados os valores da organização, explicitando os comportamentos e práticas esperadas dos gestores, colaboradores, fornecedores e toda a cadeia produtiva ou de serviços. Ao estabelecer códigos e regulamentos internos que disciplinam condutas adequadas ao ambiente laboral como forma de preservar um local de trabalho saudável e um relacionamento profissional respeitoso entre os empregados, as organizações devem também definir e divulgar as medidas disciplinares e penalidades a serem aplicadas em caso de descumprimento ou violação.

Além das questões governamentais e burocráticas, como a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013, que prevê a responsabilização objetiva no âmbito civil e administrativo de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira, também os clientes e cidadãos

em geral observam as ações e omissões da empresa ou instituição e fazem seu próprio julgamento.

Por ser um dos pilares de um programa efetivo de *compliance*, a implantação de um canal de denúncias representa posicionamento estratégico das empresas. Aquelas que têm Cipa estão obrigadas a constituir um canal de denúncias, por força da Lei nº 14.457/2022, sancionada em setembro de 2022, que, em seu Artigo 23, determina:

Art. 23. Para a promoção de um ambiente laboral sadio, seguro e que favoreça a inserção e a manutenção de mulheres no mercado de trabalho, as empresas com Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio (Cipa) deverão adotar as seguintes medidas, além de outras que entenderem necessárias, com vistas à prevenção e ao combate ao assédio sexual e às demais formas de violência no âmbito do trabalho:

I – inclusão de regras de conduta a respeito do assédio sexual e de outras formas de violência nas normas internas da empresa, com ampla divulgação do seu conteúdo aos empregados e às empregadas;

II – fixação de procedimentos para recebimento e acompanhamento de denúncias, para apuração dos fatos e, quando for o caso, para aplicação de sanções administrativas aos responsáveis diretos e indiretos pelos atos de assédio sexual e de violência, garantido o anonimato da pessoa denunciante, sem prejuízo dos procedimentos jurídicos cabíveis;

III – inclusão de temas referentes à prevenção e ao combate ao assédio sexual e a outras formas de violência nas atividades e nas práticas da Cipa;

IV – realização, no mínimo a cada 12 (doze) meses, de ações de capacitação, de orientação e de sensibilização dos empregados e das empregadas de todos os níveis hierárquicos da empresa sobre temas relacionados à violência, ao assédio, à igualdade e à diversidade no âmbito do trabalho, em formatos acessíveis, apropriados e que apresentem máxima efetividade de tais ações. (BRASIL, 2022)

Afinal, a falta de ética no ambiente de trabalho pode causar danos financeiros, morais e reputacionais que afetarão o ambiente corporativo e a produção de forma geral. Isso significa que investir nessa questão é uma forma de conferir à organização sua continuidade no mercado.

Com o interesse crescente por parte dos investidores, consumidores e da sociedade em geral em relação às questões socioambientais e de governança, os princípios ESG (*Environmental, Social and Governance*) têm se tornado cada vez mais relevantes na tomada de decisão empresarial. (VENTURA, 2023)

Esses princípios buscam garantir a sustentabilidade dos negócios, promovendo ações que considerem o impacto social e ambiental de suas atividades, além de práticas de governança corporativa transparentes e éticas. Nesse contexto, a ouvidoria surge como uma importante ferramenta para a promoção desses princípios, uma vez que pode atuar como um canal aberto para a escuta das partes interessadas e o atendimento das demandas, promovendo a transparência e a participação ativa desse elenco nas decisões institucionais.

Ouvidoria vai muito além de ser um serviço de atendimento de balcão. A ouvidoria tem por finalidade garantir a excelência dos processos e da gestão nos órgãos e instituições em que atua, garantindo a organização interna, o trâmite e o tratamento adequado de informações que corroboram para o desempenho institucional e a melhoria da qualidade dos serviços como um todo. (PEREZ, BARREIRO e PASSONE, 2011, p. 36)

Muitas empresas acreditam que, ao investirem na implantação de um canal de denúncias, não se faz necessário manter uma ouvidoria. É imprescindível entender que a ouvidoria exerce um papel de suma importância para o posicionamento estratégico das empresas. A garantia dada ao cliente pela legislação e sua evolução como canal ativo da cidadania conferiram empoderamento a esse cliente e o transformaram em agente defensor de necessidades não atendidas, amplificando sua voz por meio das redes sociais para manifestar a sua inconformidade.

A ouvidoria constitui um espaço formal em que o cidadão pode registrar suas reclamações, denúncias, elogios e sugestões referentes ao atendimento e aos serviços recebidos na instituição ou empresa. Ou seja, a ouvidoria representa a voz dos consumidores dentro da organização e atua como a última instância especializada para solução de conflitos entre a empresa/instituição e os cidadãos, já que tem autonomia para, caso necessário, acionar as diversas áreas da estrutura corporativa e buscar a resolução da demanda.

O ambiente de gestão e governança corporativa tem mudado ao longo dos anos. É mais crítico do que nunca às 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)

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os cidadãos estão cada vez mais conscientes de seus direitos e das obrigações das organizações de demonstrar postura ética em suas relações com a sociedade. Essa consciência torna-os mais exigentes no que se refere à transparência e a práticas sustentáveis e éticas.

Pesquisas mostram que os consumidores preferem marcas que se preocupam com o meio ambiente e com a responsabilidade social, estando dispostos a pagar mais por produtos e serviços que atendam a esses atributos. Mais atentos às marcas, escolhem as organizações que se preocupam com o meio ambiente e investem em sustentabilidade. Uma pesquisa encomendada pela Associação Paulista de Supermercados (Apas) mostra que 95% dos brasileiros priorizam produtos e serviços de empresas que demonstram práticas sustentáveis. Do universo pesquisado, 64% já deixaram de consumir marcas ou serviços ao tomar conhecimento que a empresa ou seus funcionários praticaram atos inadequados ou tiveram comportamento antiético.

A implementação de práticas de governança corporativa e de políticas de *compliance* é uma exigência cada vez mais frequente em processos de licitação e contratação de empresas pelos governos e outras instituições.

A atuação dos agentes de governança e demais indivíduos de uma organização na busca pelo equilíbrio entre os interesses de todas as partes contribui positivamente para a sociedade e para o meio ambiente.

Ao relacionarmos a ouvidoria aos princípios ESG, podemos dizer que não se trata mais de escolha, mas de necessidade, para que possamos garantir um futuro mais sustentável, mais inclusivo, mais justo e mais equânime. Nesse contexto, a ouvidoria configura-se como ferramenta indispensável, ao possibilitar a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisão empresarial.

Os canais de denúncias têm o propósito específico de lidar com situações críticas e de assegurar a conformidade com regulamentos, leis, normas internas do Código de Conduta e procedimentos, bem como contribuir para promover um ambiente de trabalho seguro, saudável e ético, para que tenha efetividade. É primordial e obrigatório resguardar o anonimato e o sigilo das informações contidas no relato, em especial os dados do denunciante, evitando que ele sofra retaliações ou represálias e, dessa forma, também encorajando as pessoas a se manifestarem sem receio sobre práticas que revelem casos de fraude, corrupção, suborno, assédio moral ou sexual, desvios éticos, entre outros. A averiguação e o tratamento das denúncias permitem que sejam tomadas medidas corretivas ou coercitivas para evitar sua recorrência.

A gestão do canal de denúncias pode ser realizada por qualquer área da empresa, desde que o sistema seja capaz de assegurar a confidencialidade e a confiabilidade e permita acesso fácil a todos, para observar e entender as peculiaridades de cada caso.

Por já possuir *expertise* na mediação de conflitos, a ouvidoria revela-se a área mais adequada para fazer a gestão do canal de denúncias. Ao prestar atendimento de última instância às demandas de seus públicos, age com base nos princípios da imparcialidade, transparência, equidade, independência, autonomia, confiabilidade, acolhimento e acessibilidade.

As ouvidorias constituem uma ferramenta de gestão que ajuda a planejar, criar estratégias para solução dos problemas, propor melhorias de trabalho, apontar falhas e corrigir erros. Seu foco é contribuir para a organização melhorar seus processos, produtos e serviços com base no *feedback* recebido. O ouvidor e sua equipe têm autonomia e independência para averiguar as demandas e, por não estarem envolvidos nas operações de rotina da organização, tornam-se uma fonte confiável para as partes interessadas apresentarem suas demandas.

Assim, como meios de comunicação integrados, a ouvidoria e o canal de denúncias são importantes instrumentos de integridade e governança para as instituições públicas ou privadas, uma vez que têm propósitos comuns para enfrentar situações distintas na natureza das questões, mas que podem ser tratadas de forma complementar.

A combinação de uma ouvidoria e um canal de denúncias pode fornecer a estrutura ideal e abrangente como facilitadores do diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para os conflitos e em consonância com as políticas e procedimentos da organização.

REFERÊNCIAS

ABO. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)*, São Paulo, ano 2, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revista.abonacional.org.br/revista>. Acesso em: 15 ago. 2023.

ABO. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)*, São Paulo, ano 4-5, n. 4, 2021/2022. Disponível em <https://revista.abonacional.org.br/revista>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Ouvidoria Pública*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica-2019.pdf/view>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.457, de 21 de setembro de 2022. Institui o Programa Emprega + Mulheres; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, 13.999, de 18 de maio de 2020, e 12.513, de 26 de outubro de 2011.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://www.pontotel.com.br/governanca-corporativa>. Acesso em: 29 ago. 2023.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Compliance à luz da governança corporativa*. São Paulo: IBGC, 2017. p. 8 (Série: IBGC Orienta).

NELSON, Mário. Canal de denúncias e *compliance*: entenda como se complementam. [s.l.], 2021. Disponível em: <https://omd.com.br/blog/canal-de-denuncias-e-compliance/>. Acesso em: 16 set. 2023.

PEREZ, José Roberto; BARREIRO, Adriana Alvim; PASSONE, Eric (org.). As resistências. In: PEREZ, José Roberto; BARREIRO, Adriana Alvim; PASSONE, Eric (org.). *Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. São Paulo: Unicamp, 2011. p. 36.

VENTURA, Danielle. ESG: a ouvidoria como elo entre os princípios e as práticas. [São Paulo] 21 fev. 2023. LinkedIn: ESG. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/esg-ouvidoria-como-elo-entre-os-princ%C3%ADpios-e-pr%C3%A1ticas-ventura>. Acesso em: 16 set. 2023.

WILLIAMS, Randy; REDMOND, Arlene. Ethics, HR and the Importance of Ombuds Programs. *Human Capital Strategies*, Flórida, n. 288, p. 1-12, jan., 2005. Disp. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, ano 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



Associação Brasileira de
Ouvidores/Ombudsman