



EDIÇÃO ESPECIAL



// ESTUDOS SOBRE A  
ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS  
EM INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

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

**São Paulo (SP)**

**2025**



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

Ano 9 – nº 7 – 2025

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

**Diretora Secretária Geral:** Maria Lumena Balaben Sampaio

**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; Maria Inês Fornazaro; Yohan Garcia de Souza

**Conselho de Ética:** Gustavo Nassif; Lúcia Helena Farias; Valmir Gomes Dias; Rose Meire Cyrillo; Mario Sérgio Cardoso

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

**Suplentes:** Vivian do Carmo Bellezzia; 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; arte: Nuvem Studio Design)

---

**ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN**

Avenida Paulista, 1842 - Conj. 155/158/178 - 15º andar - CEP: 01310-945 - Torre Norte, Bela Vista.

Telefone: Administrativo: +55 11 99490-8741 e-mail: abonacional@abonacional.org.br

## SUMÁRIO

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

Ano 9 – nº 7 – 2025

<b>Pg. 08</b>	<b>Editorial</b> <i>Adriana Eugênia Alvim Barreiro</i>
<b>10</b>	<b>Apresentação</b> <i>Regina Barros</i>

### ARTIGOS DE CONVIDADOS

<b>15</b>	A ouvidoria brasileira: indo além do atendimento <i>Edson Luiz Vismona</i>
<b>25</b>	Sobre a ouvidoria e outras divagações <i>Belisário dos Santos Jr.</i>
<b>29</b>	ABO, ouvidoria, ouvidor: vínculos e conexões com a participação social <i>Maria Inês Fornazaro</i>
<b>33</b>	Da fonoaudiologia à voz do cidadão: uma jornada transformadora ao lado da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman <i>Luciana Bertachini</i>
<b>39</b>	ABO Nacional no fortalecimento da seccional Pernambuco: experiência de apoio institucional e desenvolvimento estratégico <i>Maria Isabel da Silva Tavares</i>
<b>43</b>	Apoio e incentivo da ABO ao projeto Observatório da Lei 13.460/2017 <i>Nancir Satlher</i>

### ARTIGOS CIENTÍFICOS

<b>Pg. 55</b>	Ouvidoria, ética e <i>nudges</i> : influenciando o comportamento dos atores corporativos <i>Rose Meire Cyrillo</i>
<b>65</b>	Ouvidoria Inteligente: Estratégias <i>Omnichannel</i> e IA na ampliação da voz do cidadão <i>Thamirys Nunes dos Santos</i>
<b>75</b>	Uso da ouvidoria por familiares de adolescentes em medida socioeducativa no Estado do Ceará <i>Domingos Alves Evangelista Neto; Rosana Ramos de Souza</i>

## ARTIGOS CIENTÍFICOS

<b>Pg. 85</b>	Interface entre as competências comportamentais, ética e o Decálogo do Ouvidor <i>Gustavo Ribeiro de Aguiar</i>
<b>95</b>	Contribuição das ouvidorias no enfrentamento dos assédios e seus impactos na saúde mental <i>Karla Júlia Marcelino</i>
<b>111</b>	Por uma ouvidoria <i>business partner</i> : uma resposta ético-ativa para um mundo incompreensível <i>Davi de Oliveira Bellan; Eriene Pires Oliveira</i>
<b>121</b>	Inteligência Artificial nas ouvidorias: inovação no atendimento ao cidadão <i>Erika Helena Lopes Gaia Alves; Pablo March Frota Miranda Lima; Silvia Midori Fujita Nozuma</i>
<b>131</b>	O poder das redes colaborativas: o Fórum de Ouvidorias e o Comitê da ABRAPP <i>Cyntia Ramos de Lima; Mayara Seghetto Martins de Souza; Patricia Motta Fagundes</i>
<b>141</b>	A ouvidoria e a cultura do elogio: estratégias para fortalecer o clima organizacional <i>Francisco Ionário Nunes de Sousa; Gabriela Alves da Silva</i>
<b>153</b>	Ouvidoria pública e direitos humanos: estudo sobre a proteção à maternidade e justiça tarifária <i>Elisângela Ferreira da Silva; Glória Maria de Oliveira Baltazar</i>
<b>163</b>	Uma análise da Lei de Acesso à Informação no Brasil <i>Miguel Costa Penteado</i>
<b>183</b>	Modelo de gestão em rede: iniciativas e benefícios para evolução das ouvidorias do Ceará <i>Jean Lopes dos Santos; José Benevides Lobo Neto; Maria Antonizete de Oliveira Silva; Maria Thaís Pinheiro Holanda</i>
<b>195</b>	Estratégia e poder na ouvidoria em saúde: uma análise à luz de Maquiavel e Sun Tzu <i>Thalisson Gustavo da Silva Salomão</i>
<b>203</b>	Ouvidorias ativas: iniciativas adotadas pelas agências reguladoras estaduais do Centro-Oeste <i>Clarice Aparecida Zunta; Jonata Braz Marim dos Santos; Jossy Soares Santos da Silva; Paulo Henrique Leite de Oliveira</i>
<b>219</b>	Elogio e transformação: o papel essencial da ouvidoria no clima das universidades <i>Luany Kelly do Nascimento</i>
<b>227</b>	Antessala do assédio: a relevância das relações cotidianas para prevenção de irregularidades <i>Fábio da Motta Afonso</i>
<b>241</b>	Ouvidoria como agente de governança: um imperativo para a previdência complementar <i>Danielle Ventura; Eduardo Cruz</i>
<b>253</b>	Análise da regulamentação das ouvidorias no Brasil à luz da Lei nº 13.460/2017 <i>Bruno Marques Pereira</i>

## 30 anos de ABO: um marco na valorização da Ouvidoria

**H**á datas que não são apenas números: são marcos. E quando celebramos os 30 anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO), não celebramos apenas uma trajetória institucional. Celebramos um legado construído com dedicação, idealismo, compromisso e competência – alicerçado por muitas mãos e vozes que, ao longo dessas três décadas, ajudaram a firmar a ouvidoria como um espaço legítimo de escuta, proatividade e cidadania.

Esta edição especial da Revista Científica da ABO foi cuidadosamente pensada para honrar essa história. Nela, reunimos artigos de autores e autoras que não apenas testemunharam, mas construíram os fundamentos da ouvidoria brasileira, sendo também decisivos no fortalecimento de nossa Associação. Seus textos revelam não só conhecimento técnico, mas também a paixão por uma atividade que respeita a dignidade humana, valorizando o diálogo e a ética como instrumentos de transformação social.

Além dessas contribuições históricas, esta edição conta com artigos científicos de altíssimo nível, que abordam temas atuais e desafiadores das atividades cotidianas exercidas pela ouvidoria no atendimento ao cidadão e no acolhimento de suas demandas e pleitos. São reflexões que conjugam teoria e experiência, que analisam cenários, propõem soluções e, sobretudo, servem como referência para profissionais, pesquisadores e estudantes que enxergam na ouvidoria um caminho de realização pessoal e profissional.

Não poderia deixar de expressar meu mais profundo agradecimento à nossa diretora de Pesquisa e Publicações, Regina Barros, pelo seu trabalho atento e incansável; ao presidente do Conselho Deliberativo da ABO, Dr. Edson Vismona, por seu constante apoio e orientação; à Comissão Científica, que com dedicação e rigor técnico tornou possível a qualidade desta edição; e à equipe diretiva da ABO, cujo trabalho diário é indissociável do bom desenvolvimento de nossa Associação. A todos e todas, o nosso reconhecimento e gratidão.

Esta edição também lança um olhar generoso para o futuro. Os profissionais de ouvidoria têm, hoje, o ofício e o dever de tornar esse espaço fértil para as novas gerações. Estimular jovens profissionais a estudar com profundidade, a pesquisar com entusiasmo e a atuar com responsabilidade na construção de uma sociedade mais justa e participativa é essencial na missão que nos cabe. A ouvidoria é, por essência, um exercício de cidadania ativa e de fortalecimento democrático – e assim deve continuar.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.08-09

Que esta edição especial inspire, fortaleça e conecte ainda mais os que, como nós, acreditam no poder transformador da escuta qualificada e da participação social para a construção de uma sociedade melhor, mais justa e inclusiva.

Boa leitura e bons estudos!

**Adriana Eugênia Alvim Barreiro**

**Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – ABO Nacional**



## **Tecnologia, novas temáticas, legislação: o futuro chegou nas ouvidorias**

**E**sta é uma era marcada pela velocidade impressionante das transformações tecnológicas. A cada dia, novas ferramentas, plataformas digitais e inovações redefinem a forma como as pessoas interagem, trabalham, aprendem e se conectam ao mundo. A tecnologia, antes vista como recurso auxiliar, tornou-se protagonista em praticamente todos os setores da sociedade, influenciando desde as relações sociais até os modelos de negócios globais.

Em seu trabalho cotidiano, os ouvidores são desafiados pela tecnologia, pelas novas temáticas, pela legislação e impulsionados pela necessidade de adaptação a sistemas e ferramentas digitais e ao tratamento de questões cada vez mais complexas, como a proteção de dados (LGPD) e a conformidade com regulamentos e leis em constante atualização.

No campo tecnológico, o conhecimento e as habilidades do passado já não garantem o sucesso no presente. Conceitos como inteligência artificial, realidade aumentada, computação em nuvem, internet das coisas, antes restritos ao universo da ficção científica, hoje fazem parte do cotidiano da maioria das ouvidorias brasileiras. Aprender novas competências digitais, entender o impacto dessas inovações e ser capaz de integrar tecnologias ao atendimento humanizado são fundamentais para permanecer relevante e necessário às organizações.

Mas é sempre importante lembrar que nada substitui o atendimento humanizado nas ouvidorias, focado na relação empática com o cidadão, reconhecendo sua individualidade, fragilidade emocional e necessidades, por meio da escuta ativa, linguagem acolhedora e respeitosa e a garantia de que a manifestação será tratada de forma transparente e eficaz. A humanização deve estar presente em todos os pontos de contato, incluindo o uso de chatbots empáticos e éticos.

A legislação, em constante atualização, exige adaptações em processos, recursos, fluxos de trabalho e estrutura organizacional. Novas leis, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) ou a Lei nº 14.457/2022 sobre assédio, entre tantas outras, ampliam as competências das ouvidorias, exigindo capacitação, uso de tecnologia e promoção de uma cultura de respeito e ética em toda a organização e atribuindo às ouvidorias papel mais ativo na mediação de conflitos para transformar situações de discórdia em consensos.

Como reflexo, os temas tratados nas ouvidorias tornam-se mais complexos, exigindo dos ouvidores conhecimento amplificado e abrangente para tratar demandas relacionadas a temas emergentes como transformação digital, inovação em serviços, acessibilidade digital, segurança de dados, mudanças sociais e tecnológicas, inclusão, assédio moral ou sexual, corrupção, só para citar alguns.

Os artigos desta 7ª edição especial da Revista Científica da ABO, comemorativa dos 30 anos de fundação da entidade, traduzem com fidelidade a realidade atual de nossas ouvidorias, com temas que exploram a complexidade do universo das demandas dos cidadãos.

Além dos artigos de ouvidores, especialistas e estudiosos do tema, esta edição especial da Revista traz as reflexões, experiências e vivências de convidados muito especiais, que têm atuação ativa na ABO e contribuíram, com seu saber e conhecimento, para a promoção da cidadania e do aprimoramento das relações entre cidadãos e instituições, tornando a entidade referência nacional na área de ouvidoria.

Há três décadas, a ABO dedica-se à promoção de uma sociedade mais justa, à defesa dos ouvidores e ao diálogo nas relações entre cidadãos e instituições. Assim como uma pérola que nasce de um pequeno grão e se transforma em joia rara, também a ABO cresceu, consolidou-se e hoje é reconhecida por seu compromisso com a ética, a justiça e a construção de uma sociedade mais íntegra, que lapidaram sua trajetória, sempre com um olhar para o futuro, na inovação e na capacitação dos profissionais para construir um caminho de aprendizado e fortalecimento mútuos.

**Regina Barros**

**Diretora de Pesquisa e Publicações da ABO Nacional**



## **ARTIGOS DE CONVIDADOS**



# A OUVIDORIA BRASILEIRA: INDO ALÉM DO ATENDIMENTO

Edson Luiz Vismona<sup>1</sup>

*“Uma coisa muito importante na vida é escutar,  
aprender a escutar; sem a escuta não se ajuda a paz”*

*Papa Francisco*

## INTRODUÇÃO

A ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, ao completar seus 30 anos, celebra da melhor forma, com a edição de uma revista científica especial, fortalecendo um dos seus pilares, que é a disseminação do conhecimento, estimulando os profissionais que atuam nas ouvidorias públicas e privadas a apresentar suas experiências e estudos técnicos que aprimoram o constante desenvolvimento desse instituto em nosso país.

Neste capítulo, vou procurar apresentar o contexto da criação da ABO e a sua contribuição para a evolução da ouvidoria no Brasil, seus desafios, a inserção nas novas tecnologias e a defesa de posturas éticas na adoção de novos parâmetros que passaram a exigir respostas das instituições.

Ao comemorar trinta anos, celebramos as conquistas, inegáveis, mas também sabemos que há muito o que ser feito para cumprir a missão de efetivamente representar os legítimos interesses do cidadão, como define o próprio conceito clássico de ombudsman que fundamenta a ouvidoria no Brasil. A ABO contribuiu e continua trabalhando, com a experiência dos profissionais das áreas pública e privada, para a efetiva realização dessa missão cometida às ouvidorias brasileiras.

## BREVE HISTÓRICO

No dia 16 de março de 1995, em um encontro em João Pessoa, que tinha por tema ouvidoria pública e órgãos da cidadania, reunindo profissionais dedicados à ouvidoria, defesa dos consumidores e direitos humanos, foi proposta a instituição de uma associação de ouvidores públicos no Brasil, que, uma vez aprovada, teve seu estatuto referendado, ampliando seu escopo para abrigar não só ouvidores públicos, como também ombudsman da iniciativa privada, contemplando desta forma consumidores e usuários de serviços públicos. Aliás, a ABO não faz qualquer diferença entre as ouvidorias, compreende as peculiaridades de cada uma, que têm o mesmo foco: o cidadão, que é o consumidor e usuário de serviços públicos.

O fundamento de todo o trabalho de construção da ouvidoria no Brasil veio da centenária ins-

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.15-24

<sup>1</sup> Advogado, graduado e pós-graduado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, foi fundador e presidente executivo da ABO por seis mandatos e atualmente é o presidente do Conselho Deliberativo. Preside o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial e o Fórum Nacional Contra a Pirataria e Ilegalidade. Foi secretário da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo.

tituição do ombudsman sueco, adotado a partir de 1809 e que se espalhou por toda a Europa. Lá, em princípio, a nomeação do ombudsman é feita pelo parlamento que o elege. Esse proceder tem uma clara razão. No sistema parlamentarista, o parlamento administra o governo, diferente do Brasil presidencialista. Assim, desde os primórdios, os nossos ombudsman foram sendo nomeados pelos dirigentes das instituições para atuarem dentro das suas estruturas funcionais. AABO acolheu essa realidade, sem desconsiderar o valor das ouvidorias eleitas, que representam uma ação legítima. Assim, o ouvidor da polícia do Estado de São Paulo, instituído pelo governador Mário Covas nos primeiros atos de seu governo, em 1995, é indicado por lista tríplice votada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana, e o governador tem que nomear um dos indicados. Essa concepção está garantida em lei. De outro lado, temos a ouvidoria do município de Santo André, que é eleita por um conselho composto por representantes de entidades da sociedade civil. Portanto, no Brasil, convivemos com ouvidores eleitos e nomeados, todos com o mesmo objetivo de valorizar os direitos das pessoas. O fato de não ser eleito não desmerece o trabalho dos ouvidores brasileiros.

A ABO, desde sua criação, entendeu que deveria adaptar o conceito de Ombudsman clássico para a realidade do Brasil, defendendo seus princípios básicos de representação, autonomia e independência, ainda que sendo nomeado pelos dirigentes. Assim, agindo dentro das instituições, é facilitada a sua ação no acolhimento e na busca de soluções das demandas com mais agilidade, no entendimento da questão suscitada e nas respostas, porém, não sendo eleito, deve ser preservada sua competência sem ingerências internas ou externas. Para tanto, a definição de leis foi o caminho escolhido para assegurar a obediência a seus princípios, tal como é reconhecido no trabalho do ombudsman europeu. Cabe esclarecer que no Brasil o ombudsman passou a ser denominado ouvidor, assim como em Portugal é chamado de “provedor de justiça” e na Espanha “defensor del pueblo”, sendo certo que em algumas empresas permanece o uso da expressão sueca. O importante é que essas denominações têm o mesmo sentido de ombuds, vale dizer, representante no sentido de agir em nome do outro, e não de defensor.

Depois de trinta anos, constata-se o acerto dessa iniciativa. Não obstante o número restrito de ouvidorias públicas e privadas em 1995, desde o início foi assumida a vocação da instituição da ouvidoria brasileira: respeito à definição do ombudsman clássico como representante dos legítimos interesses do cidadão, com sua atuação que vai muito além de um canal de comunicação das instituições públicas e privadas com o cidadão, mas um agente da participação, qualidade fundamental para o desenvolvimento dos direitos humanos e do próprio sentido da democracia.

Ao acolher as demandas do cidadão, viabiliza não somente seu atendimento, como também o entendimento das questões apresentadas, aproximando a gestão das instituições do seu público, vale dizer, de quem efetivamente define o que é qualidade: o cidadão que paga os impostos e os preços dos produtos e/ou serviços, sustentando o Estado e as empresas. Se estas não entenderem seu usuário ou consumidor, se afastam da sua razão de ser. Com essa visão institucional mais profunda da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, a ouvidoria foi sendo estruturada e adaptada com a experiência dos seus associados, que nos Congressos Brasileiros foram construindo o caminho desse instituto brasileiro.

Para a constante evolução e o aprimoramento da ouvidoria brasileira, um dos pilares que a ABO sempre assumiu é a formação de profissionais, apresentando seus fundamentos, princípios e valo-

res definidos no seu Código de Ética (uma das associações pioneiras ao assumir seus propósitos, em 1997) e no Decálogo (2005). Assim, em 1999, iniciou seus cursos de capacitação, atualmente na 170ª edição (julho de 2025), que passaram a ser de certificação desde a exigência feita pelo Banco Central do Brasil (2005) para a estruturação das ouvidorias no sistema financeiro, assim como havia decidido a SUSEP para as empresas de seguro. Além da capacitação, organiza MBAs, cursos “in company”, de mediação, ouvidorias privadas, ouvidorias do sistema de saúde e de planos de saúde, prevenção e combate aos assédios, escutatória, cultura da convivência e oficinas. Foram editados três livros e sete revistas científicas e organizados 27 Congressos Brasileiros (28 com o comemorativo dos 30 anos, em novembro de 2025). Essa missão de gerar conhecimento e aplicar conceitos, com certeza, apoiou a disseminação das ouvidorias nos três níveis de governo, nos três poderes da República, universidades, fundações, agências reguladoras, autarquias, empresas privadas e concessionárias de serviços públicos.

Ao participar de encontros internacionais da International Ombudsman Association, de Defensores del Pueblo e encontros Luso-Brasileiros, identificamos a dimensão do trabalho das nossas ouvidorias, desdobradas no relacionamento não só com usuários e consumidores, mas também colaboradores, consolidando o maior sistema de ouvidorias no mundo, abrangendo mais de 2.500 profissionais.

Ao lado da formação de profissionais, a ABO, enaltecendo seus princípios e valores, sempre defendeu a garantia dos direitos do cidadão e o dever das instituições de viabilizar a participação, demonstrando a vocação da ouvidoria como agente na defesa dos direitos e garantias fundamentais da pessoa, como preconiza o artigo 5º da Constituição Federal.

## **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO BRASIL**

O suporte constitucional foi concebido pela aprovação, em 1998, da Emenda 19, que inseriu como mandamento, no parágrafo 3º do artigo 37, os direitos do usuário de serviços públicos, disposição que foi regulamentada por outra Emenda Constitucional e leis específicas. A Lei de Defesa do Serviço Público do Estado de São Paulo (Lei 10.294/99) foi a pioneira, seguida da Emenda Constitucional 45 de 2004, que instituiu as ouvidorias no Poder Judiciário e Ministério Público; da Lei do Município de São Paulo (Lei 14.029/2005) e da Lei Federal 13.460 de 2017, que engloba todos os Municípios, Estados e Distrito Federal.

Com esse conjunto de leis, a ouvidoria foi institucionalizada, disciplinando sua estrutura e suas atribuições para os serviços públicos diretos ou de concessionários. Para as empresas, deve ser lembrado o Código de Defesa do Consumidor, de 1990, que, ao definir os direitos dos consumidores, representou uma forte inspiração para as ouvidorias privadas.

A lei federal consolidou posturas e atribuições que a ABO vinha defendendo desde a sua fundação: promover a participação do usuário na administração pública; receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações do usuário, visando garantir sua efetividade; propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos na Lei; propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, incentivando a prevenção; promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão



ou entidade pública; e, muito importante, elaborar, anualmente, relatório de gestão, que será encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a ouvidoria.

Não obstante essa lei federal ter definido atribuições fundamentais para a ouvidoria, a ABO, em seu Congresso de 2017, entendeu que a lei poderia ser mais detalhada em aspectos igualmente importantes e que deveria colaborar apresentando um projeto de lei de regulamentação das ouvidorias públicas. Assim, uma proposta de projeto de lei foi elaborada e apresentada ao deputado federal Carlos Sampaio no início de 2022, que imediatamente foi registrado como projeto de lei e direcionado à deputada federal Erika Kokay, relatora de outros projetos legislativos que tratavam da ouvidoria pública. Ao receber a ABO, representada pela presidente executiva, Adriana Alvim, e por mim, como presidente do Conselho Deliberativo, a deputada solicitou que fizéssemos a consolidação dos diversos projetos de lei existentes, tendo como base o que havíamos elaborado. Assim foi feito um substitutivo que foi aprovado integralmente pela deputada relatora e apresentado para a apreciação da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara Federal e, depois de termos participado de discussões com lideranças partidárias e técnicos da Controladoria-Geral da União, foi aprovado por unanimidade e encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, onde se encontra. Aprovado nessa instância, irá para o Senado Federal.

Esse PL nº 10.844/18 propõe a regulamentação das ouvidorias públicas e de empresas concessionárias de serviços públicos e valida os princípios da representação, independência, autonomia, mandato, relação com a alta administração e que deverá ter seu respaldo para o cumprimento da sua missão e atribuições definidas em lei.

Com as disposições constitucionais, leis federais, estaduais e municipais, a ouvidoria no Brasil foi institucionalizada, assumindo a devida importância no contexto maior de valorização dos direitos dos cidadãos, definindo claramente a função do Estado como prestador de serviços.

## **DESAFIOS**

Definidos princípios, valores, fundamentos, atribuições, alcançada a almejada institucionalização, disseminada em todo o Brasil, a Ouvidoria Brasileira, dentre seus muitos desafios, que são também inerentes a todas as funções públicas e privadas, ressalta-se o de alcançar a efetividade e eficácia.

O sucesso da proposta defendida há mais de trinta anos depende da real compreensão do seu alcance para aproximar a gestão pública e privada da entrega ao cidadão dos serviços e produtos que atendam suas necessidades.

Na avaliação dos serviços de atendimento prestados, seja pela administração pública, seja pelas empresas privadas, é fácil constatar que o cidadão enfrenta dificuldades. Muitas vezes, para fazer valer seus direitos, tem que enfrentar processos infintos, desencontros de informação, desconexão de sistemas dentro das próprias instituições, procedimentos erráticos, omissões ao assumir compromissos declarados, mas não cumpridos, falta de apoio dos dirigentes na efetiva ação de atendimento e entendimento das demandas apresentadas e busca de soluções. Essas claras deficiências atestam que as instituições precisam sempre repensar seus sistemas e avaliar suas posturas.

Nortear suas decisões, vale dizer, a governança, para a identificação dos temas mais sensíveis aos usuários e consumidores é o caminho, e a ouvidoria tem exatamente essa função. Não gera

problemas, mas, ao receber as demandas, identifica com precisão quais são os obstáculos enfrentados pelo seu público, onde ocorrem e quais as causas. Com essa avaliação, que deve ser feita com autonomia, o(a) ouvidor(a) poderá apresentar suas sugestões, exercer seu papel de recomendar as melhores opções para quem decide. Esse é o poder da ouvidoria: não decide, mas pode exercer a persuasão, com base no que apurou, e sugerir soluções – e ter garantida a independência.

A busca da verdade foi a lição que Vera Giangrande, ombudsman de uma grande rede de supermercados e uma das fundadoras da ABO, ensinou nos nossos cursos e congressos como sendo uma das metas da ação da ouvidoria.

Para que essa missão seja possível e sejam cumpridas suas obrigações e os objetivos finais do serviço público e das empresas, três pilares devem ser obedecidos: autonomia para a avaliação da demanda; independência na manifestação (relatórios de gestão); e proximidade junto à alta administração, que deve compreender a exata função da ouvidoria como estratégica na superação dos problemas que, se ignorados, corroem o relacionamento com os usuários, consumidores e colaboradores. Esses pontos estão definidos nas leis de defesa dos usuários de serviços públicos e fundamentam as determinações que o Código de Defesa do Consumidor define como princípios.

Em verdade, os gestores enfrentam todos os dias os mais variados problemas, faz parte do seu inafastável cotidiano. Assim, ao reconhecer a posição estratégica da ouvidoria e respeitar suas atribuições, terá um forte auxílio na melhoria da sua gestão, viabilizando o relacionamento com seus consumidores e usuários, otimizando recursos, obtendo resultados e favorecendo a reputação da sua administração. O entendimento das atribuições das ouvidorias e o apoio dos gestores é fundamental para o sucesso da sua missão no desenvolvimento de atitudes que superem as eventuais dificuldades que surgem rotineiramente.

Um exemplo é a ênfase na prevenção, que não é comumente valorizada no Brasil, mas é uma ação que evitaria que questões mais simples fiquem mais complicadas, causando prejuízos aos cidadãos e às instituições. Não é crível que a falta de atenção às demandas apresentadas seja dolosa. Nesse sentido, diante das manifestações, as empresas e a administração pública devem procurar solucionar diretamente as questões que lhes são apresentadas e não terceirizar as suas obrigações para Procons, mídia, Ministério Público, agências reguladoras ou Poder Judiciário. Porém, é fato que há grande judicialização dos temas que envolvem consumidores, estimulando o Conselho Nacional de Justiça e Tribunais de Justiça a incentivarem a adoção da mediação, que é cometida por lei às ouvidorias. A prevenção e a solução alternativa de conflitos, procurando evitar o contencioso, devem ser compreendidas como ações civilizatórias das instituições públicas e privadas. Essa é a expectativa dos cidadãos que desejam ser respeitados.

Essa realidade deve ser encarada com maior determinação. Sabemos que em todas as relações humanas, convivência é a regra, e a lei é o meio definido pela evolução civilizatória para assegurar que haja a coexistência em sociedade. Porém, não basta a edição das leis, bem sabemos, deve haver a efetiva aplicação e respeito ao que foi determinado como norma de conduta.

Portanto, conquistada a lei, devemos aplicá-la. A régua e compasso estão postos, mas para que as ouvidorias alcancem seus objetivos de representar o cidadão, aproximando a gestão de seus clamores e ensejando a superação de questões que geram conflitos, é fundamental que as ouvidorias tenham respeitadas as suas atribuições, conforme determina a lei.

## **A TECNOLOGIA A SERVIÇO DO CIDADÃO**

A tecnologia sempre teve um importante papel no atendimento das pessoas. Os call centers foram sendo instalados para atender a crescente demanda, o uso de URAs, de serviços de telefonia e, depois, de internet massificaram a recepção e a comunicação dos consumidores e usuários. Os SACs – Serviços de Atendimento aos Consumidores passaram a ser uma realidade nas empresas e em menor escala no serviço público. Porém, com a Lei de Acesso à Informação (LAI) foram criados os Serviços de Informação ao Cidadão, assim, está posta a necessidade de superar as dificuldades para a ampliação e eficácia dos canais de informação e atendimento ao cidadão.

Essa superação tem sido buscada pelo uso intenso da tecnologia. Com a adoção de robôs, direcionamento preferencial para o WhatsApp, mídias sociais e Inteligência Artificial, as instituições estão se distanciando do atendimento pessoal. Esse agir, por um lado, pode diminuir custos, mas, por outro, pode aumentar o grau de insatisfação.

Claro que a tecnologia é inevitável. Porém, no atual estágio, sabemos da existência de lacunas que causam problemas para o cidadão. Quem já teve que utilizar o reconhecimento facial e ficar olhando para uma câmera de celular, afastando e aproximando o rosto do smartphone sem que haja resultado, ou ficar repetindo o que deseja para ser compreendido por um robô ou ainda o menu restrito apresentado no atendimento pelo WhatsApp sabe que ainda há muito o que evoluir. Interessante que no momento em que a população com mais de 60 anos cresce, que tem mais dificuldades em interagir com a tecnologia, são diminuídas as possibilidades do atendimento pessoal. É certo que a interação com atendentes não garante a qualidade do serviço, muitas vezes na conversa a impressão é que quem responde as ligações é um mero leitor de scripts que aparecem na tela de um computador, engessados, sem demonstrar qualquer compreensão do que é dito.

Eis um tema que desperta muita atenção nas empresas e administração pública: como superar as limitações que ainda existem no atendimento dos SACs. O pós-venda deve ser cada vez mais aperfeiçoado, com treinamento e constante capacitação para que haja conhecimento pelos serviços do SAC das questões que envolvem os produtos e serviços, integração de sistemas e a efetiva interação com as ouvidorias são algumas recomendações.

Muitas das necessidades são atendidas por meio digital, especialmente o acesso à informação. Porém, quando não funcionam, o contato com pessoas é a saída, e a ouvidoria, que tem acesso direto a todas as áreas das instituições, poderá buscar a solução e não o serviço terceirizado e digital, que não tem condições de avaliar todas as nuances da demanda, que fogem do alcance dos algoritmos. Não havendo solução no primeiro atendimento, deve ser acessada a ouvidoria, que atua como segundo nível. Quando bem alinhadas, esse é o caminho para qualificar a recepção das demandas apresentadas, mas deve-se ressaltar que esse relacionamento deve ser facilitado, simplificado, o que muitas vezes não ocorre.

Outra constatação, no âmbito das empresas, é a ideia da experiência do cliente, o CX, como se fosse algo inovador, quando na verdade tem sido desenvolvida há muito, especialmente pós CDC. Na verdade, para que essa experiência seja bem avaliada, uma das sugestões é a constante simplificação e agilização de procedimentos. A rigidez na adoção de posturas inviabiliza a satisfação dos consumidores, o foco na burocracia interna – e não na percepção do cliente – prejudica os resultados. Nesse sentido, a ouvidoria deve agir com constantes avaliações, fundamentando

recomendações para que sejam revistos procedimentos. O processo de escuta, entendendo a demanda, é essencial para a melhoria do relacionamento com o consumidor ou usuário, que podem apontar soluções que por vezes os mais capacitados técnicos não perceberam. Caso exista esse conhecimento com a aplicação dos ensinamentos obtidos, a experiência será positiva.

Na linha de procurar demonstrar inovação, sem maiores cuidados, desperta a atenção o uso da expressão “ouvidoria digital”, como se a tecnologia, por si só, pudesse deixar de ser uma ferramenta para ocupar o espaço que necessariamente deve ser de compreensão, escuta, acolhimento. A pessoalidade é a distinção da ouvidoria, assegurando: avaliação da demanda; contato com as áreas que se relacionaram com o usuário ou consumidor; identificação de todo o contexto que envolve a demanda apresentada; independência para apresentar sua manifestação, sugerindo soluções para superar os eventuais conflitos. Sem essas condições não há representação, que depende da ação de um agente. Logo, a denominada “ouvidoria digital” não se coaduna com os princípios da missão da ouvidoria e, assim, essa expressão, quando muito, deve ser entendida como ferramenta colocada à disposição para o trabalho da ouvidoria.

Interessante avaliar pesquisas realizadas com os consumidores, que, diante de uma situação que não é resolvida, declaram preferir o contato pessoal.

Essas considerações trabalham no sentido de validar a necessidade do constante aperfeiçoamento tecnológico, mas a ouvidoria deve ser entendida como o exercício da pessoalidade, da interação entre pessoas. Sem essa possibilidade, a distância das empresas e órgãos públicos com seus consumidores e usuários aumentará, na contramão dos objetivos que estão direcionados exatamente para a aproximação e compreensão na identificação de propósitos.

## **A VALORIZAÇÃO DO COLABORADOR**

A Ouvidoria no Brasil, inicialmente, desenvolveu-se lidando com as demandas apresentadas pelos consumidores e usuários de serviços públicos.

Algumas instituições assumiram também uma outra frente, de atender os colaboradores. A Fundação Procon de São Paulo estabeleceu, há mais de trinta anos, uma ouvidoria interna voltada para seus funcionários, junto com a externa.

Esse foco vem sendo cada vez mais objeto de atenção nas instituições. Muitas ouvidorias, ainda que definidas para atendimento externo, têm sido procuradas pelos colaboradores, apontando situações que não só causam danos às pessoas, mas também afetam a reputação das instituições.

Essa procura interna vem crescendo, especialmente pela ocorrência de escândalos em todo o mundo, escancarando casos frequentes de assédios, moral e sexual. Essa situação demonstrou que um comportamento muito grave, inicialmente sufocado, estava vitimizando muitas pessoas, especialmente mulheres, causando traumas profundos: depressão, síndrome do pânico e até suicídios. Ou seja, dentro das empresas e órgãos públicos estava emergindo um drama, contaminando o ambiente de trabalho, que devia ser enfrentado com determinação.

Essa conjuntura despertou na ABO, em 2020, uma importante iniciativa: o Movimento de Prevenção e Combate aos Assédios, que tem por objetivo não só chamar a atenção para esse flagelo, mas também viabilizar uma ação de conscientização nas instituições, atacando uma cultura de normalização de atitudes que, decididamente, devem ser combatidas e extirpadas.

A proposta da ABO foi chamar a atenção das administrações públicas e privadas para esse tema, buscando a adesão para o movimento contra assédios ao afirmar: “Aqui Não”. Para atender a esse propósito, foi elaborado um guia de boas práticas, lançado um selo, instituído um curso de capacitação para que fosse aprofundado o conhecimento sobre o que é assédio e como prevenir e combater esse ato de nefastos efeitos, gerando agentes multiplicadores dentro das empresas e órgãos públicos, capacitando-os para prevenir e combater essa conduta. Em um desdobramento, foi também estruturada uma oficina para habilitar pessoas dentro das instituições para dar o devido acolhimento às vítimas, que são afrontadas profundamente na sua dignidade.

No âmbito interno, estimulamos a compreensão do conceito de segurança psicológica, vale dizer, os colaboradores devem ser respeitados e estimulados a participar, contribuindo com sugestões sem o temor de serem ridicularizados, assim como devem ser adotadas políticas de inclusão e diversidade. A valorização do colaborador, assim como dos consumidores e usuários, é uma atividade que deve ter a contribuição das ouvidorias, fortalecendo as práticas defendidas pelo chamado ESG e políticas de integridade.

Essa ação de respeito às pessoas é mais uma demonstração de que a ação da ouvidoria jamais pode ser entendida somente como um canal de comunicação ou de recepção de manifestações e denúncias. Há uma dimensão mais complexa que deve ser continuamente aprofundada, a de estimular a participação e o respeito às gerações de direitos humanos. Enaltecendo princípios e valores, é ressaltada a dignidade, que não pode ser aviltada. Sem essa atitude, perdemos o sentido de humanidade que deve ser sempre o centro das ações de todas as instituições, sejam públicas ou privadas.

## **OUVIDORIA, INTEGRIDADE, COMPLIANCE, ESG E GOVERNANÇA CIDADÃ**

Nas duas últimas décadas houve um despertar importante da sociedade em nível global para temas relacionados à sustentabilidade, inclusão social, governança. Em 2015, foi aprovada pela ONU a Agenda Mundial de Desenvolvimento (Agenda Global 2030), compromisso firmado por 193 Países – inclusive o Brasil –, determinando a união de forças em prol de uma Agenda Mundial de Desenvolvimento Sustentável, que deve ser cumprida até o ano de 2030, contemplada em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que foram desmembrados em 169 metas.

Esse esforço global teve desdobramento tanto para a administração pública como para as empresas. Especificamente, o Objetivo 16 definiu: “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

No detalhamento dessa disposição dos ODS, temos:

- 1. Reduzir a violência:** diminuir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas em todos os lugares.
- 2. Acesso à justiça:** garantir o acesso universal à justiça, incluindo o combate à corrupção e ao suborno em todas as suas formas.
- 3. Instituições eficazes:** construir instituições responsáveis, eficazes e transparentes em todos os níveis, promovendo a participação pública e o respeito ao Estado de Direito.

**4. Proteção de direitos:** proteger as liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de expressão e o acesso à informação.

**5. Inclusão:** promover sociedades inclusivas, combatendo a discriminação e a desigualdade.

Essa agenda global estimulou no mundo corporativo a adoção das chamadas métricas ESG, orientando a realização de metas voltadas para o efetivo respeito ao meio ambiente, às relações sociais e às práticas da melhor governança.

Essas posturas têm direta relação com o combate aos desvios de conduta, defesa da ética e conformidade com a lei, fortalecendo ações de sustentabilidade, acolhimento da diversidade e da inclusão, estímulo à participação, combate à corrupção, cumprimento de obrigações tributárias e sociais, defesa de práticas legais no mercado e rastreabilidade, entre outras.

Diante desses comandos, fica fácil identificar que a adoção das políticas de integridade, compliance e governança tem direta conexão com a missão da ouvidoria, que está relacionada com o efetivo cumprimento dessas métricas. Assim, dentro da nova governança, a ação das ouvidorias públicas e privadas fortalece aspectos fundamentais dos programas de integridade e compliance: é agente da participação e, no exercício da representação, estabelece contato direto não só com consumidores e usuários, mas com o público em geral, fortalecendo e dando mais robustez ao conhecimento de eventuais desvios (que é a base dos chamados canais de denúncia), auxiliando na identificação e mapeamento da análise de riscos e fortalecendo a ética nas corporações e na administração pública.

Ao escutar o cidadão, a ouvidoria insere as demandas dos usuários, consumidores e colaboradores no processo decisório das organizações. Essa atenção deve ser permanente e ser sempre considerada na avaliação das deliberações adotadas, enquadrando essas reivindicações na dinâmica da governança corporativa, ressaltando os pontos que são diariamente apresentados pelos cidadãos e que estão relacionados com a própria missão das instituições. Esta ampliação de concepção, denomino “governança cidadã” no livro *Ouvidoria Brasileira: O Cidadão e as Instituições*, comemorativo dos 20 anos da ABO, publicado em 2015 (p. 31). Essa postura estratégica foi valorizada pelas métricas do ESG, e defendo que deve ser compreendida e adotada pelos organismos públicos e privados.

Ao aproximar a gestão dos cidadãos, deve ser incentivada a efetiva aplicação e eficácia das práticas ESG – disseminando valores e princípios no meio corporativo, afastando o que vem sendo denominado “greenwashing”, que também pode ser acompanhado da “socialwashing” e “compliancewashing”, ou seja, não ser verdadeira a preocupação com sustentabilidade, respeito ao social e combate aos desvios éticos, que não passam de meras declarações, constituindo propaganda enganosa. Assim, é necessário que as políticas adotadas sejam efetivas, eficientes e eficazes.

As relações das corporações com a sociedade têm evoluído e devem ser fortalecidas, consolidando a concepção de que o lucro não pode ser obtido a qualquer custo e demonstrando que novos compromissos vêm sendo cada vez mais exigidos. Nesse sentido, a ação da ouvidoria tem muito a contribuir.

Todo esse contexto tem, inclusive, alterado as diretrizes do mercado financeiro. Investidores passaram a vincular a liberação de recursos para empresas que adotem os postulados

ESG, demonstrando que a livre iniciativa tem que assumir responsabilidades. Ouso afirmar que no século XXI temos constatado algo que antes parecia ser incompatível: o encontro do capitalismo com a defesa dos direitos humanos, agregando na governança corporativa o respeito à dignidade. A adoção desses valores é a grandeza dos postulados ESG, Compliance e Integridade, que não podem ficar no discurso.

Em verdade, todas essas orientações das ODS e ESG almejam melhorar o relacionamento e enaltecer a convivência das pessoas jurídicas com as físicas. Ao se valorizar a escuta, fica mais fácil dar atenção e compreender o que o cidadão deseja, que basicamente é ser respeitado. Sabemos que esse processo é complexo, mas é fundamental desenvolver esse sentido nas instituições, e a ação das ouvidorias – ao representar, vale dizer, agir em nome do outro – irá fortalecer a participação e a efetiva compreensão das demandas, auxiliando as instituições públicas e privadas no cumprimento da sua missão.

## **CONCLUSÃO**

Ao comemorar nossos 30 anos, constatamos o impressionante avanço da instituição do Ombudsman no Brasil, que no processo de adaptação realizado pela ABO, com base nas experiências vividas e relatadas pelos nossos associados, constituiu uma nova instituição brasileira, denominada Ouvidoria, que extrapola a visão mais restrita de canal de comunicação e de atendimento, constituindo verdadeira ação de participação, aproximando os objetivos das empresas e dos órgãos públicos às demandas que lhe são apresentadas pelos consumidores, usuários e colaboradores, bem como viabilizando que a administração pública atenda às determinações constitucionais, especialmente dos artigos 5º e 37º da Constituição Federal, atuando na aplicação dos Direitos Humanos.

Há anos, temos praticado os preceitos do que passaram a ser denominados políticas de integridade, compliance e ESG, atestando que a ação da Ouvidoria deve ser dinâmica, estratégica e alinhada constantemente com os clamores das pessoas que utilizam serviços públicos, compram produtos e serviços e trabalham nas instituições.

É verdade que muito deve ser feito para aumentarmos a eficácia dos propósitos alinhados há trinta anos, mas sabemos que temos hoje fundamentos sólidos para essa necessária evolução.

Sempre lembrando o poeta Antonio Machado, estamos diariamente construindo o nosso caminho, valorizando, como ensinou o Papa Francisco, a escuta como instrumento da necessária convivência para a paz e busca da harmonia nas relações humanas.

## SOBRE A OUVIDORIA E OUTRAS DIVAGAÇÕES

**Belisário dos Santos Jr.<sup>1</sup>**

*Penso nos outros, logo existo.*

*(Carlito Maia)*

*Comecei a ouvir mais os outros. Acho que estou ficando um sábio.*

*(Pedrinho, 15 anos, meu neto)*

### INTRODUÇÃO

Nesses últimos 30 anos, desde 1995, tenho convivido, sempre pelas mãos de Edson Vismona, com a ideia da ouvidoria sendo criada e exigida, mas principalmente sendo exercida, praticada, aperfeiçoada, passando a integrar textos legais, desde a pioneira Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo, que irradiou seus efeitos e influência para a lei nacional e muitas outras leis estaduais e municipais.

Nesses anos, falei muito sobre ouvidoria, escutei muito, participei ativamente da sanção da lei estadual (Lei 10.294, de 20 de abril de 1999) e da campanha para a tão demorada lei nacional (Lei 13.460, de 26 de junho de 2017), convicto de que a ouvidoria é a maior esperança de resgate da dignidade do usuário do serviço público, se ofendido por palavras ou atos ou omissões de autoridades públicas.

Aquele que vai à ouvidoria e entrega seu problema ainda confia no Estado e dele espera uma resposta, uma explicação. O ouvidor tem essa responsabilidade: manter essa confiança no Estado e defender a dignidade do usuário. Nem sempre o cliente tem razão, mas tem direito a atendimento e a uma devolução correta e justa em relação à sua queixa.

A burocracia, máquina essencial para a atividade pública, com regras, rotinas e hierarquias bem definidas, se de um lado garante o exercício da Administração, de outro pode servir de pretexto para tornar mais difícil a vida de quem dela precisa. “Não é aqui!”, “Não é comigo!”, “O funcionário que faz isso está de férias”, ou até de juízes: “O senhor acha que eu tenho só o seu processo?”

O aperfeiçoamento da ouvidoria corre de mãos dadas com a regulamentação dos direitos dos usuários do serviço público, com a recuperação do sentido de “servidor público” e com a cada vez maior implementação da ideia e da cultura da ouvidoria.

Hoje nos balcões de atendimento no lugar do famoso aviso “*Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela é crime. Pena: detenção de seis meses a dois anos ou multa*”, tem-se cada vez mais a indicação “*Ouvidoria, telefone tal, e-mail qual*”. Há, assim, uma alternativa, além da desavença pessoal, para o usuário que tenha sido mal atendido.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.25-28

1 Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo (1995 – 2000), membro da Comissão Internacional de Juristas (2008-2023); presidente da Comissão de Direitos Humanos do Instituto dos Advogados de São Paulo, membro da Comissão Arns de Direitos Humanos (desde 2019).



A função do ouvidor ganha proeminência após o STF ter declarado a constitucionalidade do crime de desacato, criando apenas limitações para seu reconhecimento:

1. o crime deve ser praticado na presença do funcionário público;
2. não há crime se a ofensa não tiver relação com o exercício da função;
3. é necessário que o ato perturbe ou obstrua a execução das funções do funcionário público;
4. devem ser relevados, portanto, eventuais excessos na expressão da discordância, indignação ou revolta com a qualidade do serviço prestado ou com a atuação do funcionário público.

A própria Corte Interamericana de Direitos Humanos aceita a aplicação do crime de desacato, em casos graves de excessos e abusos na liberdade de expressão, ainda que a Convenção Americana dê a entender que não se pode pôr peias à liberdade de expressão.

Assim, esse anteparo entre o usuário e a agência pública é muito importante e é o que mais caracteriza a ouvidoria.

Daí a extrema valia dos pensamentos em epígrafe. A preocupação com a alteridade é a base da solidariedade, da generosidade, dos direitos humanos, enfim.

## **OUVIDORIA E CIDADANIA ATIVA**

O ouvidor deve estar sempre atento à árvore, sem perder de vista a floresta. Uma reclamação recebida pode levar a uma atividade de correção pontual. Duas reclamações recebidas, três reclamações recebidas sobre o mesmo tema, podem continuar a merecer ajustes focais. Mas, na quarta reclamação sobre o mesmo tema, o ouvidor deve desenhar uma atuação mais incisiva e menos responsiva.

Colocar em xeque o sistema proativamente. Pugnar por mudanças que corrijam a falha e evitem a necessidade de novas reclamações. Essa é a lição que aprendi com Maria Inês Fornazaro, ex-presidente da ABO Nacional.

Essa atitude diligente do ouvidor, da ouvidora, deve se estender à criação de estímulos para a convivência cidadã, combatendo preconceitos, enfrentando uma cultura de ódio que paira sobre nossa sociedade. De certa forma, uma ouvidoria ativa não só reaproxima a cidadania do Estado, como reduz espaços de violência, aproximando a sociedade da própria sociedade, principalmente agindo em atividades de educação. A educação é um dos meios de superação da linguagem de ódio.

## **OUVIDORIA E DEMOCRACIA**

Nossos legisladores nos legaram (e nós lutamos muito por isso) instrumentos que preveem o direito à informação, o direito a um bom serviço e o direito ao controle do serviço. O artífice e, de certa forma, o gerente desse sistema é a ouvidoria. Mas a ouvidoria precisa ousar mais alto.

A ouvidoria precisa entender seu papel na defesa da democracia. Nestes tempos de revolução digital convivendo com o vazamento de dados e a desinformação, de conquistas científicas coexistindo com tentativas de quebra do estado de direito, todos (e os ouvidores nisso) somos responsáveis por criar atividades de respeito à democracia. É como se, a cada fim de dia, todos (ouvidores aí inclusos), nos perguntássemos: Como melhorei o mundo hoje? Ajudei alguém? Falei em democracia? Defendi alguma ideia contrária a preconceitos e discriminações?

A ouvidoria é o fio condutor da ética dentro das instituições. O administrador, seja público ou pri-

vado, precisa entender que a ouvidoria pode até informar o que vai bem, mas principalmente, o que vai mal. Ela não responde pelas falhas, senão apenas as reporta. Não se pode matar o mensageiro, mas prestar atenção à mensagem, lembrando o antigo episódio em que Dario III manda executar quem lhe trouxe a notícia da derrota.

No anúncio das empresas estatais mais reclamadas, feito pelo Procon/SP em março de 1995, na primeira fila do auditório estava toda a diretoria da Sabesp. Ariovaldo Carmignani, seu presidente, explicou (cito de memória): “É preciso entender o que está errado, para chegar ao acerto.” Lição exemplar.

Administrar, com atenção ao plano, mas também com vista às informações trazidas pela ouvidoria é administrar democraticamente.

Mário Covas, em cuja administração foram criadas mais de 200 ouvidorias em agências do Estado, dizia que o “ouvir” era fundamental para o ato de governar. E ele ouvia muito.

### **OUVIDORIA COMO POLÍTICA PÚBLICA (OU PÚBLICA NÃO ESTATAL)**

Em qualquer situação a ouvidoria tem que preencher os princípios de uma boa política pública. Tem que buscar a eficiência e incentivar a transparência.

Dentro do Estado, se a integração entre as várias agências estatais é um desafio, a função das ouvidorias é agir de forma concertada, integrada. Estabelecer parcerias para melhor atuar (eficiência), para além dos órgãos previstos legalmente.

O agir da ouvidoria é, sobretudo, pedagógico, incidindo na Administração, incentivando sua eficiência, presteza, correção e atenção do agente, e no usuário, dando-lhe condições de melhor analisar o serviço que lhe é prestado, e com ele contribuir com suas observações e críticas. Não será demais dizer ser papel da ouvidoria *educar para o exercício da cidadania*.

Também da ação da ouvidoria (assim como de outros fatores) deve resultar um repensar do Estado, diminuindo o espaço da violência, aumentando o campo do diálogo, facilitando o acesso da cidadania aos diversos mecanismos do Estado (que, aliás, existe para servir à sociedade, sempre é bom lembrar...).

Defender a não-discriminação, o não-preconceito, deve ser o dia a dia da ouvidoria, para dentro da agência e para a sociedade.

Pura poesia?

Não. Pura Constituição Federal, artigo 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Claro, a obrigação não é só dos ouvidores, mas de todos os brasileiros e, portanto, também dos ouvidores, cidadãos especiais a quem a sociedade procura para dizer o que precisa, o que está errado, o que lhe falta, para onde o Estado/a empresa deve olhar e... ouvir.

## EM CONCLUSÃO

Uma ouvidora, escutando minhas reflexões, me perguntou: “Então eu sou a pessoa mais importante da minha secretaria?” Eu lhe respondi: “A segunda pessoa mais importante”.

Alguém governa, exerce o poder, mas é a ouvidoria quem ausculta o pulso da Administração e pode apontar, a partir do seu dia a dia, o que deve ser feito/melhorado em muitas áreas.

Nos espaços públicos/privados, organizados com rigor e seriedade, a ouvidoria deve estar diretamente ligada ao dirigente, ao secretário, ao governador, ao presidente.

Será que isso acontece? É necessário que o dirigente entenda como a ouvidoria pode ser útil ao melhor exercício de sua função. Isso interessa à sociedade, não pode depender só da vontade do dirigente.

Mas já é hora do nosso passeio diário, como recomendava o grande educador uruguaio Pérez Aguirre:

Seria fundamental educar para que sempre se realize um passeio diário pelo nosso cotidiano e pela nossa cidade, identificando a realidade de discriminação.  
Consagrar parte da atividade diária de cada um para questões de educação, tolerância e solidariedade.

Talvez seja esse o exercício fundamental para se chegar a uma sociedade livre, justa e solidária, como quer a Constituição cidadã.

# **ABO, OUVIDORIA, OUVIDOR: VÍNCULOS E CONEXÕES COM A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**Maria Inês Fornazaro<sup>1</sup>**

A Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) completa 30 anos, sempre honrando sua finalidade precípua de congregar ouvidores e ombudsman em todo o Brasil. A trajetória da entidade se confunde com a história das ouvidorias no país, pois desde sua instituição é fiel ao objetivo de desenvolver, disseminar e fortalecer as ouvidorias, por meio da qualificação, capacitação e certificação de profissionais de organizações públicas e privadas, consolidando as ouvidorias como um instrumento da democracia, cidadania e cultura de paz.

Desde 16 de março de 1995, ano da fundação da associação, muitas mudanças e desafios foram enfrentados. Porém, a essência da ABO e das ouvidorias, bem como sua representação social junto ao cidadão brasileiro, permanecem inalteradas, isto é, resgatar e qualificar os relacionamentos entre os cidadãos e as organizações.

Cabe mencionar que nas últimas décadas a sociedade brasileira passou por inúmeras transformações que determinaram o redimensionamento de políticas públicas, com repercussão direta nas organizações públicas e privadas. Algumas dessas políticas propiciaram e ampliaram mecanismos de participação social fundamentados na Constituição Federal de 1988, com vistas ao aperfeiçoamento do regime democrático.

As ouvidorias no Brasil se inserem precisamente no sistema constitucional de participação social. O ouvidor apresenta-se como um interlocutor entre o cidadão e as organizações, fortalecendo o sentido de participação, tanto por sua consolidação como canal de diálogo, como por sua expansão, motivada pelo reconhecimento, confiança e credibilidade da sociedade.

Participação social pode ser entendida como um processo pelo qual indivíduos ou grupos organizados se envolvem na tomada de decisões e ações que afetam a comunidade, a sociedade, organizações e o Estado, com a finalidade de promover a cidadania e o desenvolvimento social.

A participação social estimula a consciência crítica e a governança participativa, melhora a qualidade de vida dos cidadãos, reforça a justiça social e a igualdade de oportunidades.

Participação social é, portanto, parte do processo de desenvolvimento de uma nação.

A liberdade de participar, manifestando opinião ou desagrado com produtos ou serviços públicos ou privados, é eficaz para o progresso econômico. Negar essa possibilidade e enfrentar as de-

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.29-31

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Sociais, pós-graduada em Psicologia, com especialização em Administração de Organizações Não Lucrativas e aperfeiçoamento em Ouvidorias Públicas e Privadas. Atuou na Fundação Procon-SP por 25 anos, onde foi diretora executiva por oito anos. Foi Ouvidora do Município de São Paulo, implantou e foi Ouvidora da Câmara Municipal de São Paulo, foi Ouvidora do Estado de São Paulo, presidente da ABO-SP e presidente da ABO Nacional por quatro mandatos. Atualmente, é membro do Conselho Deliberativo da ABO Nacional e vice-presidente da ABO SP.

correntes imposições à participação dos cidadãos é restringir a possibilidade de escolha e a tomada de decisões de consumo, ativar a desigualdade econômica e impedir interações com a sociedade, além de limitar a transparência e a segurança nas transações.

Em material publicado pela Ouvidoria Geral da União, em 2012 – Orientações para a Implantação de uma Unidade de Ouvidoria –, foi citado que as ouvidorias são *“uma instituição de participação que, juntamente com os conselhos e as conferências, têm o dever de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade”* (OGU, Brasília, DF, p. 7)

A participação requer informação e consciência de direitos (não necessariamente conhecimento), além de ser questão central para a solução dos principais problemas básicos atinentes à qualidade de vida, colocando o cidadão como elemento imprescindível no contexto das organizações e partícipe do processo que induz a qualidade de produtos e serviços.

Portanto, a capacidade política de um país pode ser avaliada pela capacidade de participação social do seu povo, com fortes vínculos com a qualidade de vida.

Assim, cabe refletir detidamente sobre as funções da ouvidoria e o que ela representa para as organizações, objetivando mudar a perspectiva e o ângulo de observação para perceber que as ouvidorias são um mecanismo estruturado de participação social, com especial relevância para o processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil.

A instituição ouvidoria exige essa atenção diante da proliferação de modalidades que desponham como exigência legal ou de redução de custos com formato questionável para a sociedade.

O sucesso das ouvidorias e a proximidade com o cidadão fizeram com que houvesse uma tendência, tanto nas instituições públicas como nas privadas, de arrebatar suas funções e destiná-las à complementação de temas como comunicação, marketing, compliance, controle interno, corregedoria, entre outros, geralmente não afinados com o sistema de participação social e por muitas vezes limitando sua capacidade de atuação transversal que alia consumidores, colaboradores e fornecedores, em benefício da própria organização.

O modelo brasileiro de ouvidoria, único e peculiar, põe em prática o processo de defesa dos direitos dos cidadãos, ao repercutir sua voz no interior das organizações, por meio de manifestações, opiniões e anseios, especialmente quando apontam deficiências, fragilidades e vulnerabilidades.

A implantação de uma ouvidoria transcende as estratégias do competente atendimento ao público, pois promove a qualidade, equilibra situações de desgaste ou conflito, desnuda distorções, além de propor melhorias sempre no contexto geral a que estiver vinculada. Combinando princípios éticos e diretrizes compatíveis com a participação social, as ouvidorias valorizam o cidadão e o exercício da cidadania.

As ouvidorias fazem parte de um modelo em que prevalece a democracia nas relações entre as organizações, o cidadão, gestores e colaboradores, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e equilibrada. O ouvidor deve ser dotado de um inconformismo construtivo e de sensibilidade e compreender a abrangência de sua função social, primando pelos princípios universais que regem sua atuação:

- **Independência** – ativa o livre pensar e agir do ouvidor, um observador dedicado na organização;
- **Autonomia** – permite o livre acesso a todos os setores da organização para requisitar infor-

mações, documentos e acompanhar processos e procedimentos;

- **Neutralidade** – confere a isenção necessária para compreender, analisar e buscar soluções para as demandas, bem como formular críticas e recomendações;
- **Confidencialidade** – resguarda os dados pessoais dos cidadãos e o sigilo das fontes, especialmente em situações que afetam a saúde e a segurança física ou econômica dos interessados;
- **Transparência** – propicia a divulgação das ações e informações institucionais e a fundamentação técnica cabível a cada manifestação.

Finalmente, cabe alertar que afastar o ouvidor dos principais dirigentes da organização e ignorar a multiplicidade de ações que permeiam sua atuação equivale a um processo de perda social e desperdício do potencial de uma instituição que em nada rivaliza com o desenvolvimento da organização, ao contrário, impulsiona transações éticas, eficazes e úteis para a sociedade.

Em 2001, no livro *Ouvidorias no Brasil*, Edson Luiz Vismona, na p. 14, afirma que a ouvidoria *“fortalece os direitos do cidadão, aproximando-o da instituição. Age em contato com o poder decisório e, coibindo abusos e a repetição de erros, estimula o processo de melhoria contínua da qualidade”*.

A exitosa história da ABO não significa a superação dos desafios que ainda existem e são muitos, mas por outro lado anima a constante dedicação no caminho do avanço e desejo de que as ouvidorias ocupem o espaço cabível na organização, mantendo sua reputação ilibada, evidenciando sua vocação clássica de elemento de gestão centrada no sistema de participação social como meio de aperfeiçoamento da democracia e valorização da tolerância e da convivência social.

A evolução histórica da ABO assegura a importância e as bases da estruturação das ouvidorias no país, com atenção voltada para as transformações sociais que muitas vezes são tão velozes, tornando-as imperceptíveis, como, por exemplo, o uso crescente da IA – Inteligência Artificial nas ouvidorias. Seus impactos, no entanto, são e serão ainda muito sentidos e exigem reflexões profundas sobre o futuro da ouvidoria e sua capacidade intrínseca de evolução.

A ABO, sempre vigilante, prospera em suas ações, em consonância com o momento histórico, em apoio incondicional às ouvidorias/ombudsman e aos ouvidores.



# DA FONO AUDIOLOGIA À VOZ DO CIDADÃO: UMA JORNADA TRANSFORMADORA AO LADO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN

Luciana Bertachini<sup>1</sup>

Recebi com imensa emoção e profunda honra este convite especial para a edição nº 7 da Revista Científica, que celebra os 30 anos da ABO Nacional. É uma oportunidade gratificante de compartilhar minhas percepções, vivências, conquistas e desafios como ouvidora, além do aprendizado e inspiração que tive com os visionários dirigentes fundadores da ABO Nacional.

Sempre me perguntam como uma fonoaudióloga se torna ouvidora. Eu respondo que não “vimos” ouvidores; nós nos capacitamos ao escolher uma trajetória profissional especializada em acolher o cidadão. Isso significa oferecer um canal formal de **escuta genuína** para apurar fatos e identificar soluções quando há insatisfações com serviços públicos e privados, relações de consumo ou denúncias de assédio, além de proporcionar um espaço seguro para a mediação de conflitos e o aprimoramento da comunicação interpessoal.

Embora minha identificação profissional primária seja como fonoaudióloga e docente, decidi expandir meu campo de atuação. Ao observar as necessidades de comunicação interna na instituição de ensino superior onde lecionava, propus a criação de uma política institucional de comunicação, que culminou na formalização de uma ouvidoria. Por mais de 20 anos, essa trajetória gratificante tem permitido conciliar minhas habilidades de comunicação com o vasto universo da ouvidoria. Atuar em ouvidoria exige um processo contínuo de formação. Por isso, busquei e encontrei na Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) os cursos de capacitação (básicos e avançados) e de mediação e participei de suas atividades periódicas e de seus congressos. Naquela época, os encontros presenciais proporcionaram um rico *networking* com colegas ouvidores, dirigentes e professores da ABO.

Minha experiência como ouvidora representou um salto de maturidade profissional. Aprofundei meus conhecimentos sobre o modelo brasileiro de ouvidoria, seus processos de atendimento e apuração e seu apoio à gestão estratégica e operacional. Graças a essa capacitação junto à ABO, consegui ampliar minha visão sistêmica e de dados analíticos, acompanhando projetos pedagógicos e demandas relacionais na instituição privada de ensino superior onde eu atuava.

Essa atuação como ouvidora foi reconhecida ao contribuir para a fluidez administrativa, transparência das informações e, crucialmente, para a prevenção de reclamações reincidentes e con

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.33-37

<sup>1</sup> Fonoaudióloga com doutorado em Bioética e Ouvidoria e mestrado em Ciências dos Distúrbios da Comunicação Humana pela UNIFESP-EPM. Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman seccional São Paulo. Ouvidora certificada pela ABO Nacional e pela Mediata (credenciada no Nupemec – TJSP) em Conciliação e Mediação de Conflitos, diretora da Projeto Voz, consultoria e mentoria para ouvidorias dos setores público e privado. Professora na ABO Nacional, lecionando em programas e cursos de Certificação e Capacitação de Ouvidores, Assédios nas Organizações, Comunicação e Mediação de Conflitos.



tos interpessoais. Vi o reconhecimento dos gestores sobre a relevância da ouvidoria e a confiança dos demandantes em buscar soluções concretas para suas insatisfações e mediações de conflitos, especialmente os gerados por ruídos de comunicação.

Em 2008, com três anos de experiência, tive a honra de ser convidada pelo professor Pierangelo Catalano para apresentar meu modelo de ouvidoria de ensino em rede na Università di Roma La Sapienza, na Itália. Fiquei imensamente feliz com o reconhecimento e a acolhida respeitosa dos ouvidores e dirigentes da ABO Nacional presentes nesse evento relevante, incluindo o então presidente Dr. João Elias de Oliveira e Hélio José Ferreira, ouvidor do Banco Central do Brasil, além do apoio da embaixada brasileira em Roma.

No ano seguinte, a convite da ABO Nacional, tive a honra de palestrar na abertura do Congresso Brasileiro, em São Paulo. Abordei a interface da ouvidoria com as áreas internas em instituições privadas, focando nos canais de comunicação e na parceria com o marketing. Foi uma experiência marcante que consolidou minha admiração pela ABO, que acreditou no meu trabalho e me proporcionou grande visibilidade.

Naquela ocasião, tive o prazer de conhecer a querida Maria Inês Fornazaro, dirigente da ABO Nacional, ex-diretora do Procon e ouvidora do Estado de São Paulo. Eu já a admirava por seu brilhante trabalho e pelas conferências que acompanhava nos congressos. Confesso que essa admiração só aumentou ao longo dos anos, podendo “beber na fonte” de sua sensibilidade e vasta experiência profissional e tê-la como colega e parceira em diversas ocasiões e projetos da ABO Nacional e da seccional São Paulo.

O contato com o Dr. Edson Luiz Vismona, uma figura expoente da ouvidoria brasileira, e sua incansável busca por defender e fortalecer o instituto da ouvidoria e o papel dos ouvidores no país, foi crucial para minha inspiração e atuação junto à ABO. Tive a satisfação de sediar dois Congressos Brasileiros da ABO Nacional no Centro Universitário São Camilo/União Social Camiliana. Essa universidade tem um significado especial em minha jornada, pois minha trajetória nela começou como aluna, evoluiu para docente e ouvidora-geral, coordenando 12 unidades de ouvidorias em diversos estados. Ao longo de quase 30 anos de instituição, muitos projetos de pesquisa científica e acadêmica foram naturalmente desenvolvidos. Minha decisão de cursar o Doutorado em Bioética e Ouvidoria foi pioneira no Brasil. Tive a oportunidade de apresentar minha tese, “Fundamentos da Bioética na Atuação de Ouvidoria”, em diversos eventos importantes, como congressos da ABO Nacional e de Bioética, no Comitê de Ouvidorias da Associação Brasileira das Relações Empresa Cliente (ABRAREC) e RAC LAC (*Regional Advancement Community*) da International Ombudsman Association (IOA), que abrange a América Latina e o Caribe. Meu objetivo era tornar a Bioética acessível aos ouvidores e democratizar o conhecimento em ouvidoria para as humanidades.

Honrada pelo reconhecimento da ABO Nacional sobre a importância de uma tese doutoral na área, integrei a Diretoria de Publicações da ABO em 2018 e, a partir de 2019, coordenei a Revista Científica da ABO Nacional, dedicada aos estudos da atuação das ouvidorias. Com grande satisfação, coordenei três edições consecutivas, incluindo a comemorativa dos 25 anos da ABO Nacional, publicando três artigos nesse período. É importante ressaltar que a primeira edição foi presidida pelo Dr. Edson Luís Vismona e coordenada pelas diretoras Adriana Alvim e Karla Julia Marcelino, e hoje a coordenação está a cargo da diretora Regina Barros.

Atuando no conselho editorial e na comissão de avaliação, considero a Revista Científica da ABO uma iniciativa de grande valor. Ela continua a desempenhar um papel crucial na disseminação do conhecimento e na comunicação dentro da comunidade acadêmica, beneficiando ouvidores e a sociedade. A cada ano, cresce a participação de autores que, com suas experiências, garantem a qualidade e a credibilidade da revista, fomentando a colaboração e o debate. Acima de tudo, a revista gera o registro e a memória científica no campo das ouvidorias, atuando como um registro histórico do progresso. Ao publicar e arquivar artigos com datas e autorias, é possível criar um acervo permanente de conhecimento, fundamental para a consulta futura de ouvidores e para traçar a evolução de ideias e teorias ao longo do tempo. No campo das publicações, tive a grata oportunidade de ser coautora do livro *Ouvidorias Brasileiras: o cidadão e as instituições*, uma obra comemorativa dos 20 anos da ABO Nacional. Ed. Unicamp, 2015.

Em 2013, a convite da ABO Nacional, participei do Painel de Especialistas da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Esta iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), conforme a Portaria Ministerial nº 397/2002, em parceria com a FipeEES/Fipe, marcou um salto de maturidade para a profissão de ouvidor. Eu e a professora Maria Lumena Sampaio apresentamos as principais competências dos ouvidores e ouvidorias nesse painel. O objetivo foi inserir o ouvidor na CBO 2002, instrumento essencial para o reconhecimento e descrição de profissões no Brasil. Essa formalização foi primordial para orientar políticas públicas, direitos trabalhistas e previdenciários, gestão de RH e orientação profissional, garantindo o reconhecimento oficial da ocupação. A ABO Nacional foi fundamental nesse processo, conferindo visibilidade e formalidade ao ouvidor brasileiro no mercado de trabalho.

No mesmo ano, em 2013, tive a satisfação de integrar a equipe da ABO Nacional na conferência anual da Associação Internacional de Ombudsman (IOA) em Miami, EUA. O evento foi uma excelente oportunidade para promover o papel do ombudsman, aprimorar conhecimentos e habilidades profissionais e me conectar com outros ouvidores brasileiros e de universidades americanas por meio de palestras, workshops e painéis. Graças às relações internacionais da ABO, essa experiência continua gerando interações que inspiraram diversos cursos e palestras, como o Curso Internacional de Plano de Convivência, ministrado por José Maria Avilés Martínez da Universidad de Valladolid.

Além de atuar como Conselheira Fiscal da ABO Nacional, minha atividade docente permite ampliar meu campo do conhecimento. Desde 2009, leciono nos Cursos de Capacitação e Certificação em Ouvidoria, que alcançarão a 175ª edição consecutiva até o final deste ano, e no curso de Mediação de Conflitos com ênfase nos temas de comunicação, bioética e competências do ouvidor. Os cursos “Assédios nas Organizações” e “Diretrizes para elaboração de uma política de enfrentamento e prevenção de assédios nas organizações” integram o movimento “Aqui Não #Movimento contra Assédios”. Lançado em 2020 pela ABO Nacional, esse movimento promove posturas preventivas, alinhadas à “Carta Compromisso para a Prevenção e Combate aos Assédios”, e oferece um selo que atesta a adesão da instituição. É uma iniciativa necessária para acolher ocorrências de assédios e discriminação, promovendo a dignidade no ambiente de trabalho.

A ABO Nacional destaca-se por acompanhar de perto os debates sociais e seus impactos na proteção dos direitos humanos e do cidadão nas relações de trabalho, assistência e consumo.

Anualmente, novos temas e abordagens são incorporados aos cursos, visando aprimorar a institucionalização das ouvidorias, expandir conhecimentos e competências e otimizar seus sistemas de trabalho e resultados nos cenários corporativo e social. A ABO oferece consultorias e mentorias contínuas por meio de palestras em diversos setores, como saúde suplementar, financeiro, telefonia, e-commerce, tecnologia, ensino e agências reguladoras. Essas atividades me permitem disseminar os valores da entidade, amplamente reconhecida por sua credibilidade, profissionalismo e colaboração de docentes qualificados.

Permito-me adicionar uma experiência inspirada nas atividades da ABO Nacional junto ao Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino (FNOUH). Durante minha presidência no FNOUH, nosso foco era promover a troca de experiências, debater temas relevantes e fortalecer a representação das ouvidorias na sociedade. Para isso, tivemos a valiosa participação de diversos dirigentes da ABO Nacional em nossos eventos anuais. Os ouvidores universitários Arnaldo Podestá, Carmen Calado e Cristina Ayoub Riche foram cruciais nessa integração e no apoio mútuo entre as instituições.

Na perspectiva da docência, destaco a iniciativa pioneira resultante da parceria entre a ABO Nacional, ABO São Paulo e o Centro Universitário São Camilo: a implantação do MBA em Gestão de Ouvidorias dos Setores Público, Privado e na Área da Saúde. Esse curso formou muitos ouvidores especialistas nesses campos, obtendo excelente avaliação do Ministério da Educação (MEC). Tive o prazer de coordenar o módulo de Competências do Ouvidor e o módulo de Projeto Aplicado, em parceria com a Profa. Maria Lumena, coordenadora do MBA. Foi gratificante interagir com alunos-ouvidores de todo o Brasil, cujos propósitos e práticas profissionais enriqueceram cada aula e contribuíram para o aprimoramento dos docentes. A ABO continua a disseminar essa modalidade de ensino, que qualifica o ouvidor para uma atuação diferenciada no mercado de trabalho.

São tantas as memórias de aprendizado e amizade com dirigentes, associados e colegas ouvidores, proporcionadas pelo espírito congregador da ABO, que seria impossível expressar neste relato todo o meu carinho e gratidão.

Tive o prazer de conhecer os dirigentes da seccional paulista em um evento muito interessante e acolhedor, com o sugestivo título “O Ouvidor Também Almoça”. Naquela época, o evento era presidido pelo colega Claudio Montoro Puglisi, com o apoio dos demais dirigentes emblemáticos da ABO que guardo com carinho: Florêncio Penteado Sobrinho, Vera Melo, Teresa Cristina Ballarini, Mario Sergio Cardoso, José Pinheiro Machado. Essas reuniões agradáveis proporcionavam grande integração profissional, acolhimento a novos ouvidores – como foi o meu caso – e muita troca de experiências entre colegas.

Atualmente, como presidente da ABO seccional São Paulo, atuo em sintonia com as diretrizes da ABO Nacional, nossa “nave mãe”. Mantenho, contudo, a autonomia necessária para que a seccional atenda às demandas e características específicas das ouvidorias em nosso estado. Fundada em novembro de 2001, a ABO São Paulo é uma entidade sem fins lucrativos, dedicada a unir e conectar ouvidores/ombudsman e profissionais engajados na defesa dos direitos humanos, privacidade de dados, cidadania, direitos do consumidor e meio ambiente, representando o cidadão em ouvidorias públicas e privadas. Nosso objetivo é fortalecer essas ouvidorias, promovendo sua autonomia na apuração de demandas e independência em recomendações, sempre em defesa dos

interesses dos cidadãos que buscam soluções. Em 2024, realizamos o V Encontro Estadual de Ouvidores, abordando o tema “Valorizando as diferenças: acolhimento e acessibilidade”. O evento, que contou com grande participação, marcou a continuidade da trilha de fortalecimento e aprendizado para os ouvidores e o planejamento do VI Encontro já está em andamento.

Como representante da ABO-SP, tenho orgulho de participar de fóruns e congressos e de contribuir com publicações. Destaque para o capítulo “A ética como proteção dos direitos do consumidor e o papel estratégico das ouvidorias brasileiras”, coleção OAB-São Paulo, “Do conflito ao diálogo: o papel da comunicação na mediação de conflitos”, no livro *O Caminho da Paz: o brilho da mediação*, da Editora Lisboa e, em breve, *Mulheres na Ouvidoria: edição poder de uma história*, da Editora Leader, que reunirá experiências de colegas da área.

Estimulada por um grupo de ouvidoras especialistas no setor privado, a ABO-SP criou a Comissão Temática de Ouvidorias Privadas. Essa iniciativa notável visa promover a excelência e a integração das ouvidorias privadas no Brasil. Conforme seu regimento, a comissão desenvolve estudos e propostas para aprimorar o setor. Com esse propósito, lançou o Projeto de Pesquisa: Compreendendo os Canais de Ouvidoria de Empresas Privadas. Os resultados, com apoio da ABO Nacional, serão apresentados no próximo congresso brasileiro em São Paulo.

Este ano, a ABO São Paulo terá a honra de sediar o XXVIII Congresso Brasileiro de Ouvidores/Ombudsman. Será uma oportunidade valiosa para celebrar os trinta anos de existência da ABO Nacional, um encontro que merece ser esculpido em lembranças, conquistas, desafios e, sobretudo, no reconhecimento da sua relevância para as ouvidorias públicas e privadas brasileiras.

Escrever este breve relato sobre minhas experiências com a ABO Nacional e todas as oportunidades de inspiração e interação – desde suas iniciativas sociais e de formação profissional, passando pela representatividade institucional e o networking nacional entre ouvidores, até outras vivências – me permitiu revisitar uma trajetória de muito aprendizado e crescimento pessoal. Sou eternamente grata por isso e mantenho o entusiasmo de continuar atuando voluntariamente na entidade, abrindo novos caminhos em colaboração com o corpo diretivo e os associados.

Por fim, gostaria de parabenizar todos os dirigentes, fundadores e atuais diretores e conselheiros, que têm mantido a ABO Nacional como uma força notável no fortalecimento das ouvidorias no cenário brasileiro. Eles sempre exaltam o princípio de seu compromisso social e o efetivo estímulo à cidadania. Agora é tempo de celebrar os 30 anos dessa valiosa trajetória e nos aquecer para os próximos anos, garantindo a continuidade desse legado.

Muito obrigada!



# **ABO NACIONAL NO FORTALECIMENTO DA SECCIONAL PERNAMBUCO: EXPERIÊNCIA DE APOIO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO**

**Maria Isabel da Silva Tavares<sup>1</sup>**

Participar das comemorações alusivas aos 30 anos da ABO Nacional traz à diretoria da seccional Pernambuco um sentimento de satisfação e alegria, mesclado com o senso de pertencimento a uma entidade que hoje é reconhecida como fórum privilegiado de discussão, reflexão e elaboração de propostas para aprimorar a atuação das ouvidorias, influenciando políticas públicas e práticas institucionais, contribuindo para o fortalecimento da atuação profissional e promovendo o conagraçamento e o relacionamento entre todos aqueles que exercem a função de ouvidor/ombudsman no Brasil.

A ABO Nacional desempenha papel fundamental no apoio às suas seccionais, oferecendo suporte técnico e estratégico e auxiliando-as em diversas áreas para impulsionar o trabalho das ouvidorias em todo o país.

## **APRESENTAÇÃO**

Ao apresentar um panorama da atuação da ABO Nacional no fortalecimento da seccional Pernambuco, destacamos ações de apoio institucional, técnico e formativo que vêm contribuindo para o aprimoramento das práticas de ouvidoria na região. A análise abrange iniciativas como o planejamento estratégico da seccional, a disseminação de boas práticas, o incentivo à produção científica e a promoção da representatividade regional, evidenciando o papel da ABO Nacional como agente articulador na consolidação da cultura de escuta ativa e participação cidadã.

A ABO Nacional, ao longo de seus 30 anos de existência, consolidou-se como uma entidade de referência no cenário brasileiro pela defesa da cidadania, da transparência e da valorização das ouvidorias como ferramentas de controle social. O fortalecimento de suas seccionais tem sido um dos pilares estratégicos da atuação nacional, com o objetivo de descentralizar o conhecimento, garantir capilaridade às ações e estimular a qualificação técnica dos profissionais da escuta pública e privada. Nesse contexto, destaca-se a experiência da seccional Pernambuco, cujo desenvolvimento tem sido amplamente apoiado pela instância nacional da entidade.

## **ESTRUTURAÇÃO ESTRATÉGICA DA SECCIONAL**

Em 2023, a seccional Pernambuco iniciou um processo de planejamento estratégico, com o apoio direto da ABO Nacional. A iniciativa foi conduzida por meio da formação de um grupo de

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.39-41

1 Relações Públicas com pós-graduação em Gestão em Ouvidoria pela Escola Superior de Relações Públicas (ESURP) e em Gestão em Recursos Humanos pela Universidade de Pernambuco (UPE). Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – seccional Pernambuco e membro do Conselho Deliberativo da ABO Nacional. Ouvidora certificada pela ABO Nacional e pela ENAP. Ouvidora da Fundação Chesf de Assistência e Seguridade Social (Fachesf), Recife, PE, Brasil. Especialista em Mediação e Conciliação de Conflitos (ENAP/ABO Nacional).

trabalho e da realização de cinco oficinas temáticas, sob orientação dos consultores Cláudio A. Monteiro Puglisi e Mário Sérgio Cardoso, membros da diretoria nacional. Esse processo permitiu a definição clara da missão, visão e valores da seccional, além da elaboração de estratégias de atuação baseadas em análise de cenário e objetivos de longo prazo. O planejamento resultante não apenas contribuiu para o alinhamento institucional, como também fortaleceu a identidade e a autonomia da seccional.

### **DISSEMINAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS E PRODUÇÃO TÉCNICA E CIENTÍFICA**

Outro marco relevante dessa parceria foi o lançamento da Coletânea de Boas Práticas das Ouvidorias para a Melhoria do Clima Organizacional, idealizada por Karla Júlia Marcelino, vice-presidente da ABO Nacional e integrante do Conselho Deliberativo da ABO/PE. A publicação destaca experiências exitosas de ouvidorias públicas e privadas, sistematizando metodologias e ferramentas voltadas à escuta qualificada e à gestão de conflitos institucionais.

Além disso, desde 2017 a ABO Nacional tem estimulado e viabilizado a produção científica em ouvidoria, por meio da criação e manutenção da Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO). Este periódico tem se consolidado como importante veículo de divulgação acadêmica e profissional, promovendo a valorização de estudos técnicos, pesquisas aplicadas e relatos de experiências. A seccional Pernambuco tem sido incentivada e tem contribuído ativamente com essa produção, fortalecendo sua visibilidade no campo científico e reforçando a integração entre teoria e prática na área da escuta pública.

### **FORTALECIMENTO DA REPRESENTATIVIDADE REGIONAL**

A ABO Nacional também tem atuado como mediadora da visibilidade institucional da seccional Pernambuco, apoiando sua inserção em fóruns nacionais e parcerias estratégicas. Uma das iniciativas mais emblemáticas foi a articulação do selo “Assédio Aqui Não”, firmado com diversas entidades públicas e privadas no Estado, reforçando o papel das ouvidorias como espaços seguros e qualificados de escuta e acolhimento. A presença institucional da seccional em eventos nacionais tem sido constantemente incentivada, com a participação de seus representantes em congressos, painéis e seminários.

### **CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO CONTÍNUA**

Com vistas à formação e atualização dos profissionais de ouvidoria em Pernambuco, a ABO Nacional tem promovido cursos e treinamentos presenciais e virtuais ao longo dos 24 anos de atuação da seccional. Tais ações contam, sempre que possível, com as presenças da presidente da ABO Nacional, Adriana Alvin, e do presidente do Conselho Deliberativo, Edson Vismona, reforçando o compromisso da nacional com a descentralização da formação técnica e a equidade no acesso ao conhecimento.

### **CONCLUSÃO**

A experiência de cooperação entre a ABO Nacional e a seccional Pernambuco revela um modelo exitoso de fortalecimento institucional, baseado na integração, no compartilhamento de

saberes e na valorização das ações regionais. Essa parceria tem permitido não apenas a qualificação técnica das ouvidorias pernambucanas, mas também sua inserção em redes mais amplas de articulação nacional e produção científica.

Os 30 anos da ABO Nacional reafirmam, assim, seu papel como agente propulsor de transformações sociais por meio da escuta ativa, da valorização do conhecimento e da promoção da democracia participativa, especialmente pelo apoio estratégico e contínuo às suas seccionais – com destaque para a seccional Pernambuco, cuja trajetória tem sido marcada por avanços significativos fomentados pela atuação integrada com a instância nacional.





Nancir Sathler<sup>1</sup>

É uma honra para a ABO seccional Rio de Janeiro participar desta edição da Revista Científica da ABO Nacional, comemorativa aos 30 anos de fundação da entidade, e compartilhar o projeto Observatório da Lei 13.460/2017, motivo de orgulho para a nossa seccional.

Desde a criação do projeto, em 2018, a ABO Nacional foi uma grande incentivadora da ideia de auxiliar os municípios do Rio de Janeiro a criarem ouvidorias municipais para intermediar as relações entre os cidadãos e os entes públicos, conforme o disposto na Lei.

Como coordenadora do projeto, fica aqui registrada a expectativa de que essa experiência possa ser replicada por outras seccionais, com os mesmos resultados exitosos que o Observatório do Rio de Janeiro colheu.

Consigno, ainda, agradecimento ao presidente da ABO Seccional RJ, Rui Maldonado, e à coordenadora do Programa de Apoio às Prefeituras, Cristiana Gralhoz, pela participação e pelo apoio recebido.

### APRESENTAÇÃO

O Observatório da Lei 13.460/2017 foi concebido com o objetivo de analisar a eficiência e a eficácia das ouvidorias municipais do Estado do Rio de Janeiro, com ênfase nos municípios com menos de 100 mil habitantes, no período de 2022 a 2024. A análise foi realizada a partir dos dados do Observatório da ABO-RJ, considerando indicadores previamente estabelecidos. O estudo buscou quantificar e qualificar as ouvidorias municipais em funcionamento, analisando suas metodologias de trabalho e o alinhamento à Lei Federal 13.460/2017, que estabelece normas para a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública.

A pesquisa adotou abordagem mista, combinando elementos quantitativos e qualitativos. A análise quantitativa permitiu quantificar o número de ouvidorias em funcionamento, a frequência de atendimento às demandas e o tempo médio de resposta. Já a análise qualitativa, realizada a partir de entrevistas semiestruturadas com os ouvidores, possibilitou compreender as percepções sobre os desafios e as potencialidades das ouvidorias, além de identificar as principais demandas dos cidadãos. Por meio da aplicação de questionários, a pesquisa investigou o funcionamento e as características das ouvidorias municipais, com foco na implementação da Lei 13.460/2017. A análise dos dados revelou que, apesar dos avanços obtidos em alguns municípios, persiste uma significativa disparidade no cumprimento da lei, especialmente entre aqueles com menor IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e menor acessibilidade.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.43-52

1 Bacharel em Comunicação Social, com habilitação em Relações Públicas. Coordenadora do Observatório da Lei 13.460 – ABO-RJ

Os resultados evidenciaram a necessidade de fortalecer as ouvidorias nesses municípios, com o objetivo de garantir o pleno exercício dos direitos dos cidadãos.

## **INTRODUÇÃO**

Desde que foi promulgada em 1988, a Constituição Federal garantiu a participação dos cidadãos na gestão pública, tanto pelo acesso a informações públicas como pela avaliação da qualidade dos serviços prestados. Ao se permitir a ampliação da participação social por intermédio das ouvidorias, a administração pública consagra a garantia da defesa dos direitos dos cidadãos.

Ao receber e analisar as demandas da população, as ouvidorias públicas fortalecem a cidadania e contribuem para a construção de um Estado mais justo e democrático, atuando como mecanismo de controle social e garantindo que o poder público cumpra com suas obrigações.

A ouvidoria pública, enquanto instituição de participação social que atua no processo de interlocução entre o cidadão e a administração pública, apresenta-se como importante instrumento para o Estado aperfeiçoar suas perspectivas e ações.

Em 2017, a Presidência da República editou a Lei Federal nº 13.460, que veio fortalecer e disciplinar as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros. Assim, pela primeira vez uma legislação federal tornava obrigatória a criação de ouvidorias em órgãos/entidades públicos responsáveis pela prestação dos seus serviços.

Embora a existência de ouvidorias em órgãos das administrações públicas federal e estaduais e em alguns municípios seja anterior à publicação da Lei nº 13.460/2017, em muitos municípios é possível perceber uma lacuna, mesmo considerando-se a relevância de sua implantação para a relação entre os direitos do cidadão e os deveres do Estado.

Os municípios, dentre os entes federativos, são aqueles que estão mais próximos da população, uma vez que prestam serviços básicos essenciais, como saúde, educação, assistência social e segurança pública, entre muitos outros. A criação de uma ouvidoria municipal passa pela aprovação de projeto de lei pela Câmara Municipal, de acordo com os procedimentos previstos na Lei Orgânica do Município, em consonância com as legislações estaduais e federais em vigor.

Assim, torna-se cada vez mais relevante que usuários de serviços públicos municipais tenham à sua disposição canais de comunicação abertos para a mediação e resolução de demandas, de modo que o processo de interlocução entre o cidadão e a administração pública municipal seja agente promotor de mudanças, provocando a melhoria contínua dos serviços prestados.

Nesse contexto, a Associação Brasileira de Ouvidores, por meio de sua seccional do Rio de Janeiro, instituiu o Observatório, via Ato Interno – ACI 02/2018, de 01/06/2018, estabelecendo critérios para implementação de suas atividades no âmbito dos municípios, com a finalidade de acompanhar e zelar pela aplicação da Lei Federal nº 13.460 nos municípios fluminenses e contribuir para a implantação ou aprimoramento das ouvidorias, com base no texto legal, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Em seu Capítulo IV, Art. 13, a lei define as principais atribuições da ouvidoria:

Art. 13. 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.

Em resumo, as ouvidorias devem promover a participação popular; incentivar a participação dos cidadãos na gestão pública, dando voz às suas demandas e sugestões; acompanhar e monitorar a qualidade dos serviços públicos, garantindo que sejam eficientes e eficazes; propor melhorias e sugerir mudanças para aprimorar a prestação dos serviços públicos; prevenir, identificar e corrigir irregularidades, garantindo que a legislação vigente seja cumprida; defender e proteger os direitos dos cidadãos que utilizam os serviços públicos; receber e analisar as reclamações, buscando soluções para os problemas; promover a conciliação por meio da negociação e do acordo, fazendo a mediação entre os cidadãos e os órgãos públicos na tentativa de mediar conflitos.

A Lei 13.460 estabeleceu a implementação de procedimentos legais no âmbito das ouvidorias públicas, visando promover e disseminar suas atividades, bem como acompanhar seu constante aprimoramento. Trata-se de inovação para as ouvidorias municipais, que contarão com informações estruturadas e sistematizadas sobre a legislação federal.

O instrumento legal trouxe novas perspectivas para a atuação das ouvidorias no Brasil. Neste estudo, o Observatório analisou a implementação dessa legislação nos municípios fluminenses, identificando as melhores práticas e os desafios enfrentados pelas ouvidorias municipais do Rio de Janeiro. A partir da análise da atuação dessas ouvidorias, buscou-se identificar boas práticas e desafios, bem como propor diretrizes para o aprimoramento dessas instituições.

## **FUNDAMENTAÇÃO E DIAGNÓSTICO**

As ouvidorias municipais do Rio de Janeiro são órgãos públicos independentes que atuam como canal direto de comunicação entre os cidadãos e as prefeituras. Por meio delas, os munícipes podem registrar suas demandas, sugestões, elogios, reclamações e denúncias relacionadas aos serviços oferecidos pelos órgãos públicos. Elas representam importante ferramenta para garantir a participação cidadã na gestão da cidade e a melhoria contínua dos serviços prestados. Ao utilizar esse canal, os moradores podem contribuir para construir uma cidade mais justa e eficiente.

Constituídas na maior parte dos municípios, representam amostra significativa para entender como as ouvidorias funcionam em diferentes contextos do Estado. Municípios menores podem

apresentar particularidades quanto à gestão pública, à relação com o cidadão e às demandas locais, o que torna a análise ainda mais rica. Municípios menores podem enfrentar desafios únicos na implementação e funcionamento de suas ouvidorias, como recursos limitados, menor complexidade administrativa ou maior proximidade com a população.

Com o objetivo de contribuir para agilizar a implementação da lei federal, o Observatório criou um método específico descrito no Regulamento da ABO-RJ: realizar visitas técnicas às ouvidorias, com a finalidade de acompanhar a efetiva implantação da lei federal no âmbito de cada órgão ou entidade estadual ou municipal envolvido, oferecendo apoio às ouvidorias municipais. Nas visitas presenciais agendadas são realizadas entrevistas com as equipes das ouvidorias e coletadas informações sobre as características regionais de cada município, a estrutura e o funcionamento da ouvidoria, os resultados obtidos até o momento e os principais desafios enfrentados no dia a dia.

Durante os dois primeiros anos do projeto, 2022 e 2023, foram realizadas pesquisas por meio de questionários em 19 municípios, atendendo a solicitações específicas de cada localidade. O protocolo de pesquisa previa visitas presenciais mensais, com duração de 5 horas por dia, para a aplicação dos questionários e coleta de dados.

A definição das agendas de visitas, a escolha dos temas a serem abordados e a organização dos espaços de conversa foram realizadas de forma colaborativa entre os pesquisadores do Observatório e os representantes dos municípios, visando priorizar a relevância das informações coletadas e a participação ativa dos envolvidos.

A participação no programa de visitas do Observatório estava condicionada ao cumprimento de alguns pré-requisitos por parte das ouvidorias municipais, como a demonstração de interesse por fazer parte do Observatório da ABO-RJ, formalizada por correspondência e solicitando a visita técnica, além do comprometimento efetivo com a implementação da lei. Era imprescindível, ainda, que as ouvidorias demonstrassem conhecimento aprofundado sobre os cinco pilares de uma ouvidoria: atendimento às manifestações dos usuários; garantia da qualidade dos serviços; elaboração da Carta de Serviços; funcionamento do Conselho de Usuários; fortalecimento institucional das ouvidorias.

O conjunto de critérios adotados pelo Observatório para análise e debate com as ouvidorias municipais englobou a avaliação da eficiência e efetividade dessas instituições, buscando compreender suas estruturas e principais indicadores de desempenho. Adicionalmente, foram investigados o nível de conhecimento da população sobre a existência e funcionamento das ouvidorias, bem como os canais de acesso mais utilizados. Outro ponto de destaque foi a análise do impacto das ouvidorias na melhoria dos serviços públicos e na transparência da gestão municipal. Os desafios e limitações enfrentados pelas ouvidorias também foram debatidos, com o objetivo de identificar possíveis soluções. Por fim, foi realizada análise comparativa entre municípios de diferentes portes, visando identificar diferenças significativas no funcionamento e nos resultados das ouvidorias.

## **ANÁLISE DOS DADOS E SEUS IMPACTOS**

Com o objetivo de analisar de forma aprofundada o funcionamento das ouvidorias municipais do Rio de Janeiro, o Observatório definiu alguns critérios avaliativos. Inicialmente, buscou-se identificar a existência de ouvidorias em cada município, sua base legal e grau de independência. Em seguida, foram analisados os canais de comunicação disponíveis à população, os prazos para resposta

às demandas, a transparência na divulgação de informações, o acesso a sistemas eletrônicos, os procedimentos internos das ouvidorias, a capacitação dos servidores, a avaliação por conselhos de usuários e a percepção das próprias ouvidorias sobre seus desafios.

A análise dos 19 municípios visitados pelo Observatório revelou significativa heterogeneidade nas práticas de gestão municipal, com destaque para a gestão financeira. As diferenças na composição das receitas e despesas municipais influenciam diretamente os aspectos socioeconômicos das respectivas populações.

## DADOS DEMOGRÁFICOS E ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

O Quadro 1 apresenta os municípios participantes do Observatório, contemplando dados demográficos e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que avalia o desenvolvimento de um país ou região considerando não apenas aspectos econômicos, mas também sociais. O IDH mede o bem-estar da população, levando em conta fatores como: expectativa de vida, educação e renda. Ao combinar esses três indicadores, fornece um quadro mais completo do desenvolvimento humano de um lugar se comparado ao PIB (Produto Interno Bruto), que mede apenas a produção econômica.

**Quadro 1 – Ouvidorias do Observatório, População e IDH**

Município	População	IDH	Visitada
Arraial do Cabo	30.986	0,73	Sim
Belford Roxo	403.087	0,68	Sim
Guapimirim	51.696	0,69	Sim
Itaboraí	224.267	0,69	Parcialmente
Itaguaí	116.841	0,71	Parcialmente
Macaé	246.391	0,76	Sim
Mangaratiba	41.222	0,75	Parcialmente
Maricá	197.300	0,76	Sim
Mendes	17.500	0,73	Sim
Niterói	481.758	0,83	Parcialmente
Paracambi	41.375	0,72	Parcialmente
Paraty	44.872	0,69	Sim
Piraí	27.474	0,7	Sim

Município	População	IDH	Visitada
Quissamã	22.393	0,7	Sim
Resende	129.612	0,76	Parcialmente
Rio Bonito	56.276	0,71	Sim
São Gonçalo	896.744	0,73	Sim
Seropédica	80.596	0,71	Parcialmente
Teresópolis	165.123	0,73	Parcialmente

Fonte: IBGE (2022)

A associação entre um elevado Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e os indicadores do Observatório pode levar à inferência de que os municípios visitados não apresentam obstáculos consideráveis, tais como dificuldades econômicas ou ineficiências na gestão das políticas públicas. Contudo, essa correlação não assegura o pleno acesso da população aos serviços essenciais de saúde, educação e renda.

Conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a sinergia entre políticas públicas nas dimensões sociais, como educação, saúde e renda, é crucial para o avanço do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). A análise dos dados do Observatório corrobora essa premissa, evidenciando que municípios com elevados índices de longevidade, educação e renda tendem a implementar políticas públicas mais eficazes, refletindo em melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados à população.

### **OUVIDORIAS: BASE LEGAL**

O levantamento do critério de previsão legal para a criação das ouvidorias municipais e a base legal que a fundamenta é apresentado no Quadro 2, que detalha a situação dessas ouvidorias até junho de 2024, informando quantos e quais municípios possuem ouvidorias, a base legal para sua criação e o processo de escolha do ouvidor.

---

## Quadro 2 – Panorama, base legal e nomeação do ouvidor

Município	Ouvidoria existente ou em funcionamento?	Base legal de criação ou lei federal	Modo de escolha do ouvidor
Arraial do Cabo	Sim	Não	Nomeação
Belford Roxo	Sim	Decreto 4365/2017	Nomeação
Guapimirim	Sim	Não	Nomeação
Itaboraí	Sim	Decreto 020/2022	Nomeação
Itaguaí	Sim	Lei 3412/2016	Nomeação
Macaé	Sim	Lei 4.558/2019	Nomeação
Mangaratiba	Sim	Lei 12.527/2011	Nomeação
Maricá	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
Mendes	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
Niterói	Sim	Decreto 14.219/2021	Nomeação
Paracambi	Sim	Lei 1.371/2019	Nomeação
Paraty	Sim	Lei compl. 79/2019	Nomeação
Piraí	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
Quissamã	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
Resende	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
Rio Bonito	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação
São Gonçalo	Sim	Decreto 361/2021	Nomeação
Seropédica	Não	Não	Não
Teresópolis	Sim	Lei 13.460/2017	Nomeação

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

---

Após as visitas técnicas, os ouvidores foram convidados a participar de uma avaliação sobre o cumprimento da Lei 13.460. Essa avaliação serviu como base para a criação do Ato Interno 01/2016 – ABO-RJ e, posteriormente, a criação dos prêmios Ouvidoria Cidadã e Visão Cidadã, com entrega, respectivamente, de certificados aos ouvidores em reconhecimento ao trabalho realizado e aos ges-



tores das instituições (prefeitos, presidentes de câmaras legislativas e outros entes públicos) pelos esforços envidados na construção de ouvidorias mais eficientes.

A análise dos dados coletados permitiu identificar gaps e oportunidades de melhoria, evidenciando a importância de iniciativas para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de ouvidoria.

### CANAIS DE ATENDIMENTO

A fim de identificar os canais de atendimento e os prazos de resposta pelas ouvidorias municipais, foi realizada consulta aos respectivos sites. Nos municípios de Arraial do Cabo, Belford Roxo, Guapimirim, Macaé, Maricá, Mendes, Paraty, São Gonçalo e Teresópolis, as informações foram obtidas por meio de respostas ao questionário denominado Canais de Atendimento da Ouvidoria.

**Quadro 3 – Canais de atendimento, interação com o Observatório e prazos de resposta**

Município	Presencial, e-mail, telefone	Formulário e Sistema Eletrônico	Prazo Máximo de Resposta
Arraial do Cabo	Sim	Fala.BR	30 dias
Belford Roxo	Sim	Fala.BR	30 dias
Guapimirim	Sim	Fala.BR	30 dias
Itaboraí	Sim	Fala.BR	30 dias
Itaguaí	Sim	Sistema próprio	30 dias
Macaé	Sim	Sistema próprio	30 dias
Mangaratiba	Sim	Fala.BR	30 dias
Maricá	Sim	Sistema próprio	30 dias
Mendes	Sim	Fala.BR	30 dias
Niterói	Sim	Sistema próprio	30 dias
Paracambi	Sim	Fala.BR	30 dias
Paraty	Sim	Sistema próprio	30 dias
Piraí	Sim	Sistema próprio	30 dias
Quissamã	Sim	Fala.BR	30 dias
Resende	Sim	Fala.BR	30 dias
Rio Bonito	Sim	Fala.BR	30 dias
São Gonçalo	Sim	Fala.BR	30 dias
Seropédica	Não	Não	Não
Teresópolis	Sim	Fala.BR	30 dias

Fonte: falabr.cgu.gov.br

As consultas aos sítios eletrônicos das prefeituras, assim como o contato telefônico, o encaminhamento de e-mails e o preenchimento e encaminhamento de requerimentos de acesso à plataforma Fala.BR, sistema informatizado próprio e avaliação do tempo de resposta às manifestações, foram realizados num período de 2 anos, compreendidos entre maio de 2022 e julho de 2024. Participaram da amostragem os 19 municípios que integraram a área de abrangência da amostra, cujo campo de pesquisa corresponde às ouvidorias implantadas nas prefeituras municipais.

Os dados obtidos nas ouvidorias municipais, por meio de questionário com perguntas pertinentes ao Quadro 3, foram analisados de forma flexível, permitindo uma interpretação que se adaptou às especificidades de cada município: possui sistema de atendimento eletrônico próprio; atende presencialmente; não responde dentro do prazo.

## CONCLUSÕES

A partir da análise da atuação das ouvidorias municipais do Rio de Janeiro, o Observatório buscou identificar boas práticas e desafios, bem como propor diretrizes para o aprimoramento dessas instituições.

A proposta de implementação do Observatório foi concebida a partir de questionamentos sobre a qualidade e eficiência dos serviços prestados pelas ouvidorias públicas municipais do Rio de Janeiro, buscando identificar oportunidades de melhoria por meio do monitoramento em relação ao cumprimento dessa legislação nos municípios fluminenses.

A pesquisa realizada ao longo de dois anos demonstrou que as prerrogativas do Capítulo IV da Lei 13.460/2017 auxiliaram a atuação do Observatório, bem como seu constante aprimoramento. Igualmente, o art. 13 da Lei, ao ser aplicado nas ouvidorias dos municípios fluminenses, estimulou o aperfeiçoamento contínuo da prestação dos serviços, tornando-as mais eficazes frente aos desafios cotidianos, bem como orientou a proposição de medidas mais eficientes para a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

O Observatório desempenhou papel fundamental na promoção da troca de conhecimentos entre os municípios, na qualificação dos ouvidores e na construção de uma rede estadual de ouvidorias, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos no Rio de Janeiro.

Ao mapear as realidades locais e identificar as boas práticas nas ouvidorias municipais, o Observatório contribuiu para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e para o fortalecimento da democracia participativa, já que todo e qualquer cidadão ao se manifestar pode ajudar a melhorar as políticas e a prestação dos serviços públicos. Denúncias, reclamações, sugestões, solicitações e elogios são importantes ferramentas de controle e de participação social e a administração pública municipal deve garantir a existência e continuidade de canais efetivos para seu recebimento e tratamento.

As ouvidorias públicas exercem justamente esse papel. É a elas que o cidadão recorre quando um serviço é mal prestado, quando uma obra está inacabada ou mesmo quando percebe alguma irregularidade a ser denunciada. Ouvidorias públicas são canais de controle e participação social, especializados em tratar demandas individuais e em propor soluções coletivas para a melhoria da gestão e da prestação dos serviços.

Os serviços prestados pelos entes federativos são de grande relevância para a manutenção do bem-estar da população, desde que adequadamente realizados. A falta de um instrumento de ava-

liação que permita integrar e analisar tanto o desempenho individual quanto o coletivo das pessoas envolvidas com a prestação dos serviços leva a instituição a dúvidas, uma vez que os resultados alcançados em um primeiro momento nem sempre configuram melhoria permanente. Assim, é de suma importância a continuidade e manutenção das análises do Observatório junto às ouvidorias dos demais municípios do Estado do Rio de Janeiro, baseadas na *expertise* já adquirida e no cumprimento das normas e diretrizes da Lei 13.460/2017, que garante a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.

## **ARTIGOS CIENTÍFICOS**



# OUVIDORIA, ÉTICA E *NUDGES*: INFLUENCIANDO O COMPORTAMENTO DOS ATORES CORPORATIVOS

Rose Meire Cyrillo<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

A proposta do presente artigo é trazer reflexões sobre a possibilidade do comportamento dos atores corporativos ser influenciado pela atuação proativa da ouvidoria, enquanto espaço privilegiado de diálogo e de promoção de condutas éticas, destacando sua interface com os pilares da governança organizacional. Nessa perspectiva, a abordagem parte da premissa, fundamentada em doutrina especializada no tema, de que o agir íntegro dos integrantes da organização pode ser potencializado pela aplicação da técnica dos *nudges*, oriunda da economia comportamental. Essa técnica fornece estímulos para que as pessoas tomem decisões mais apropriadas, a partir de uma arquitetura de escolhas que pode ser protagonizada pelo ouvidor e sua equipe, enquanto curadores de vínculos e informações estratégicas obtidas dentro e fora do ecossistema laboral. Ao final, serão fornecidos possíveis caminhos para enfrentar os desafios que atualmente circundam o trabalho em ambiente de ouvidoria, tendo como pressuposto a geração de soluções inovadoras que levem em conta tendências e vieses cognitivos inerentes ao ser humano.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Ética comportamental. *Nudge*. Governança

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.55-63

1 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Promotora de Justiça aposentada do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Palestrante, pesquisadora e consultora nas áreas de ouvidoria, prevenção e enfrentamento ao assédio e integridade. E-mail: rosecearlu@gmail.com.

---

### **Abstract**

The purpose of this article is to offer reflections on the possibility that corporate actors' behavior may be influenced by the proactive role of the Ombudsman's Office, as a privileged space for dialogue and the promotion of ethical conduct, highlighting its interface with the pillars of organizational governance. From this perspective, the approach is based on the premise, grounded in specialized literature on the subject, that ethical behavior within organizations can be enhanced through the application of *nudge* techniques, derived from behavioral economics. These techniques provide stimuli that help individuals make more appropriate decisions, through a choice architecture that can be orchestrated by the ombudsman and their team, acting as curators of strategic information and relational links obtained both within and beyond the work ecosystem. Finally, the article suggests possible paths to address current challenges faced in Ombudsman-related work environments, assuming the need for innovative solutions that consider human cognitive biases and behavioral trends.

**Keywords:** Ombudsman. Behavioral ethics. Nudge. Governance

## 1 INTRODUÇÃO

A globalização e os avanços tecnológicos transformaram o mundo corporativo em cenários organizacionais cada vez mais dinâmicos, complexos e desafiadores, onde a construção de uma cultura ética e transparente tornou-se prioridade estratégica e diferencial de competitividade para empresas e instituições, independentemente do segmento.

Nesse contexto, a ouvidoria desempenha papel fundamental ao funcionar como canal confiável para acolher manifestações, mediar conflitos e promover a governança organizacional. Para potencializar o trabalho do setor, há que se lançar mão de abordagens inovadoras como a adoção de ferramentas e designs baseados na ética comportamental e nos *nudges*.

A ética comportamental investiga como fatores cognitivos, emocionais e sociais influenciam as decisões humanas, oferecendo novas percepções sobre os desafios e as oportunidades para promover condutas éticas no ambiente de trabalho. Já os *nudges*, termo originariamente extraído da economia comportamental, consistem em intervenções sutis que incentivam escolhas positivas, sem restringir opções e respeitando a autonomia do indivíduo. Quando aplicados de maneira estratégica, esses mecanismos podem transformar a ouvidoria em instância ainda mais eficaz na promoção de comportamentos éticos e no engajamento de funcionários.

Nesta perspectiva, o objetivo do presente artigo é explorar como a ouvidoria pode integrar princípios de ética comportamental e dos *nudges* para influenciar positivamente os comportamentos organizacionais, reforçando a confiança no canal e contribuindo para um ambiente de trabalho ético e respeitoso. Ao conectar teoria e prática, buscar-se-á oferecer reflexões e exemplos que inspirem gestores a adotarem abordagens inovadoras na gestão da ética e da transparência, por meio de relações de confiança e do conhecimento, construídos a partir dos processos comunicacionais instaurados em ambiente de ouvidoria.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Breve histórico e evolução da ouvidoria no ambiente organizacional

A primeira expressão formal da ouvidoria remonta ao século XIX, com a criação do ombudsman sueco em 1809, figura instituída num cenário pós-guerra para atender às necessidades da população, bem como para fortalecer o poder do parlamento frente ao absolutismo real vigente à época (Cyrillo, 2015). Esse modelo serviu de inspiração para o surgimento de ouvidorias públicas e privadas em diferentes países da Europa e da América Latina e, após as necessárias adaptações de contexto e realidade organizacional, refletem o compromisso das corporações que as mantêm com as boas práticas de governança e responsabilidade social.

No Brasil, a ideia de criação de canais de comunicação entre a população e as estruturas do poder passou a ganhar força com os avanços do debate sobre a abertura democrática em 1983, culminando na criação da primeira ouvidoria pública, em 1986, na cidade de Curitiba. No setor privado, o embrião da ouvidoria surgiu em 1985, com a implementação de um canal direto entre a empresa Rhodia e seus consumidores, com o slogan “Você fala e a Rhodia escuta” (Belli, 2021-2022), instância criada para atendimento ao cliente, mediação de conflitos e gestão de crises.

Ato contínuo, com a crescente ênfase na integridade corporativa, a ouvidoria ampliou sua atuação, como será abordado a seguir, tornando-se um espaço estratégico para apoiar a ética organiza-



cional e o compliance, bem como contribuindo para as ações de gerenciamento de riscos, nos eixos de prevenção, detecção e monitoramento de eventos e comportamentos que tenham potencial de impactar as atividades da organização e seus ativos tangíveis e intangíveis.

## **2.2 Funções da ouvidoria**

Formatada inicialmente como canal de diálogo direto das organizações com os seus públicos, a ouvidoria consolidou-se como locus de inteligência e produção de indicadores estratégicos para a tomada de decisão dos gestores, a partir da contextualização das informações que chegam a seus diferentes canais de atendimento.

De igual sorte, a tendência natural de a ouvidoria expandir os espaços de fala favoreceu a prevenção e o manejo de conflitos existentes e potenciais. Nessa ótica, a escuta ativa praticada em ambiente de ouvidoria fortalece a cultura do diálogo e da pacificação de divergências, tanto em relação ao público externo quanto ao interno, contribuindo para a restauração de vínculos e de relações sociais e/ou funcionais, atuando na desconstrução do conflito e estimulando os indivíduos a construir soluções de mútuo benefício, diminuindo controvérsias e passivos judiciais (trabalhistas e cíveis), além de reforçar a imagem da organização como transparente e justa.

Mais recentemente, a existência de uma ouvidoria estruturada, atuante e efetiva passou a ser considerada na análise de órgãos de controle, como boa prática de governança, na medida em que a unidade, enquanto integrante do sistema de integridade das organizações, atua para promover a transparência e *accountability*, termo utilizado para definir prestação de contas e responsabilidade social. Há que se ressaltar que, nesse sentido, os insumos extraídos das denúncias, sugestões e reclamações auxiliam na identificação de problemas estruturais e no aprimoramento de processos, permitindo às lideranças que tomem decisões informadas e promovam ações preventivas e corretivas, alinhadas aos valores éticos da organização.

Ato contínuo, é nessa seara relacional e de ética comportamental que a atuação do ouvidor e sua equipe pode auxiliar a alta administração na conexão com os seus públicos, alinhando interesses e expectativas, sem olvidar o dinamismo e a complexidade que envolvem essas interações e o respectivo engajamento no tocante às condutas desejadas.

Como será abordado a seguir, a ouvidoria, quando bem estruturada e integrada ao microssistema de governança corporativa, pode ser um agente estratégico para influenciar positivamente a cultura ética, gerando confiança e contribuindo para um ambiente organizacional mais justo e transparente.

## **2.3 O papel estratégico e os desafios atuais da ouvidoria**

A ouvidoria tem se consolidado como uma unidade essencial no sistema de governança e na estratégia corporativa das organizações, contribuindo para fortalecer a cultura de conformidade, enquanto pilar estruturante dos Programas de Integridade (Cyrillo, 2022).

Nessa missão de reforçar as bases da boa governança e qualificar as conexões da organização com seus públicos, a ouvidoria enfrenta desafios que podem impactar sua eficiência e alcance, dentre eles, três se destacam: o engajamento do público, a desconstrução de barreiras culturais e a adaptação estrutural a novas demandas.

Com relação ao primeiro desafio, tem-se que não é incomum que integrantes de organizações públicas e privadas demonstrem baixo nível de conhecimento sobre o papel da ouvidoria, suas potencialidades, bem como tenham receio de utilizar os seus canais de acesso, quer por medo de represálias, quer por desconfiança sobre a eficácia das camadas de confidencialidade que revestem os processos do setor.

Igual embaraço é percebido em relação ao público externo, pois, quando a organização tem dificuldade de comunicar o valor estratégico da ouvidoria para usuários, clientes, consumidores e sociedade em geral, a tendência é que ocorra um subaproveitamento do canal, que terá sua funcionalidade equiparada a um serviço de protocolo, para recebimento e encaminhamento de manifestações.

Já em relação às barreiras culturais, percebe-se que organizações que estão em processo de amadurecimento de seus modelos de governança e em fase de estruturação das unidades de ouvidoria, ostentam naturalmente maior dificuldade no que tange à gestão da transparência, da prestação de contas e do diálogo com as partes interessadas.

Essa opacidade, por sua vez, cria ambientes onde a mudez organizacional é a tônica, seja por medo, falta de confiança ou ausência de senso de voz. Diante desse cenário, o incentivo à manifestação via canais de acesso à ouvidoria tende a ser bem mais desafiador, já que a própria cultura organizacional normaliza e legitima a não discussão de dilemas éticos e a não verbalização de opiniões dissonantes.

No tocante à capacidade adaptativa da ouvidoria, percebe-se que o dinamismo das relações sociais e o incremento da evolução tecnológica redundaram no aumento da complexidade dos conflitos éticos que naturalmente encontraram eco nos portais dessa arena dialógica, indicando a necessidade de ampliar o repertório da unidade, integrando ao seu portfólio novas ferramentas de inteligência artificial e de análise de dados, para assim qualificar o trabalho do ouvidor e sua equipe.

De igual sorte, tornou-se imperioso que a ouvidoria acompanhasse as mudanças nas expectativas sociais e regulatórias, como as relacionadas à diversidade, inclusão e integridade organizacional, bem como as delimitadas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) e pelas diretrizes ESG, acrônimo que representa um conjunto de padrões e melhores práticas que orientam as organizações a atuarem de forma mais responsável e sustentável, considerando os impactos das suas atividades no meio ambiente (*environmental*), na sociedade (*social*) e na governança corporativa (*governance*).

Para fazer frente aos desafios acima transcritos e outros que ainda surgirão, há que se apostar no desenvolvimento do potencial das pessoas que integram a organização e que, no dia a dia, tomam decisões, conscientes ou não, as quais podem impactar os objetivos e resultados da corporação.

## **2.4 Ética comportamental e a tomada de decisão no ambiente de trabalho**

No ambiente de trabalho, as decisões e comportamentos dos indivíduos nem sempre são pautados por reflexões racionais e conscientes. Fatores como emoções, contextos sociais e vieses cognitivos desempenham um papel significativo na maneira como as pessoas agem e interagem. A ética comportamental, ao investigar esses fatores, oferece ferramentas para compreender e influenciar positivamente as escolhas humanas, promovendo um ambiente organizacional mais justo e ético.

Nessa linha, autores como Lamboy (2018) e Silveira (2018) sustentam que a ética comportamental é um importante parâmetro para que o sistema de integridade exista como fundamento da governança, bem como para a edificação de uma cultura organizacional que leve em conta a percepção dos riscos, principalmente os reputacionais.

É de destacar que essa perspectiva pode encontrar campo fértil e aplicação prática no ambiente de trabalho, por meio do desenvolvimento de políticas organizacionais que considerem os vieses humanos, como, por exemplo, a inércia em reportar um desvio de conduta (viés de omissão) ou o receio de utilizar os canais da ouvidoria por medo de represálias.

Diante de tal cenário, é possível pensar em intervenções que estimulem decisões éticas e, pensando no incremento dos canais de acesso à ouvidoria, campanhas que reforcem valores organizacionais, mecanismos de denúncia mais acessíveis e acolhedores, bem como o uso de dados que revelem comportamentos e identifiquem padrões problemáticos, propiciando uma atuação preventiva.

## **2.5 Ética comportamental, *nudges* e ouvidoria**

O trabalho desenvolvido pela ouvidoria é fortemente influenciado pelos vieses cognitivos e comportamentais dos integrantes do ecossistema laboral e demais públicos que utilizam seus canais, tanto no momento de registrar uma manifestação quanto na forma como a organização responde a essas demandas.

Como mencionado nos tópicos anteriores, muitas pessoas não utilizam os canais de acesso à ouvidoria por uma combinação de vieses e barreiras emocionais, como medo de retaliação e prevalência do viés de omissão, entre outros, que acabam fazendo com que prefiram não agir, acreditando que assim evitarão possíveis consequências negativas, mesmo quando percebem ou são vítimas de comportamento desviante.

Na mesma linha, a não adesão ao canal de ouvidoria também ocorre quando prevalece uma falsa sensação (viés) de conformidade, que leva um indivíduo a acreditar que sua denúncia é irrelevante porque “ninguém mais está reclamando” ou porque nada mudará.

Situações como as acima descritas podem ser contornadas com a adoção de práticas que reduzam o receio de utilizar os canais da ouvidoria e, ao mesmo tempo, reforcem a confidencialidade e a importância da participação de todos e, nesse intuito, valer-se de *nudges* pode ser uma boa opção.

Os *nudges* ou “empurrões” comportamentais são intervenções que ajustam o ambiente de decisão para facilitar escolhas alinhadas com os objetivos desejados pela organização. Introduzido por Richard Thaler e Cass Sunstein (2008), o conceito de *nudge* baseia-se na economia comportamental e na psicologia, focando em como pequenos ajustes no contexto podem ser mecanismos eficazes na superação de barreiras cognitivas e emocionais.

Segundo os autores, a forma como uma escolha é apresentada interfere na tomada de decisão do indivíduo, possibilitando um direcionamento do seu comportamento, como seu engajamento em algum programa ou a adoção de um novo hábito.

No que tange à governança, os *nudges* são saídas muito baratas e bastante impactantes para a organização, conforme estudos já realizados no campo das políticas públicas de saúde, educação

e finanças, onde essa estratégia tem sido utilizada com vistas a obter uma mudança substancial de comportamentos, sempre alinhados a escolhas saudáveis, responsáveis e sustentáveis, sem, contudo, interferir na liberdade de escolha do indivíduo (OCDE, 2017).

Nessa linha de raciocínio, ao integrar os *nudges* em suas estratégias, a ouvidoria pode, por exemplo, incentivar o uso correto dos seus canais, estimular denúncias éticas, mesmo que não seja da sua atribuição o recebimento e gerenciamento de tais relatos, reforçar comportamentos respeitosos e facilitar o acesso às suas multiportas de acolhimento e escuta. Essas ações ajudam a superar barreiras como o desconhecimento, a desconfiança ou o medo de represálias.

Assim, diante de um indicador de “medo de retaliação” ou “falsa percepção de que a denúncia não terá impacto”, sugere-se a aplicação dos seguintes *nudges*:

- a) lembretes periódicos – envio de mensagens regulares reforçando a confidencialidade e a importância de denunciar práticas antiéticas, como: “Sua voz é essencial para um ambiente de trabalho ético e seguro. Denuncie com confiança.”;
- b) reforço positivo – compartilhar dados ou histórias que evidenciem o uso responsável da ouvidoria, mostrando que outras pessoas já utilizam o canal de forma segura e eficaz. Exemplo: “80% das manifestações registradas nos últimos meses resultaram em melhorias organizacionais.”;
- c) engajamento visual – utilizar cartazes ou avisos em locais estratégicos, como salas de descanso, áreas de convivência, espaço do café, com frases simples e diretas, incentivando a utilização dos canais de ouvidoria: “Proteger o ambiente de trabalho é responsabilidade de todos. Manifeste-se com segurança.”
- d) reformulação de linguagem – tornar as mensagens da ouvidoria mais acolhedoras, evitando termos formais ou intimidadores e adotando comunicação humanizada, substituindo “registro de denúncia” por “relato de situações preocupantes”.

Por outro lado, se o objetivo é facilitar o acesso e dar visibilidade aos canais da ouvidoria, com uma proposta (indicador) de reduzir barreiras práticas e cognitivas que dificultam uma conexão qualificada com os seus diferentes públicos, tais como procedimentos burocráticos ou falta de informação, há que se pensar na possibilidade de aplicação dos seguintes *nudges*:

- a) simplificação dos procedimentos – criar formulários mais curtos e objetivos para o registro de manifestações;
- b) disponibilizar QR codes ou links em materiais institucionais para acesso direto à plataforma da ouvidoria;
- c) posicionar caixas de manifestação em locais visíveis e acessíveis, acompanhadas de instruções simples;
- d) adotar assistentes virtuais ou aplicativos que orientem os usuários no registro de denúncias, como, por exemplo, um chatbot que responda dúvidas e ofereça suporte inicial no preenchimento de relatos;
- e) promover ações educativas que expliquem como acessar os canais de acesso à ouvidoria e reforcem a confidencialidade e a proteção oferecida pela unidade. Por intermédio da gamificação é possível, por exemplo, desenvolver *quizzes* interativos sobre ética e uso da ouvidoria, com recompensas simbólicas para engajamento.

Assim, aplicados de forma ética e estratégica nos processos de trabalho da ouvidoria, os

*nudges* têm potencial de aumentar o número de manifestações registradas, tornando o canal mais funcional, atrativo e ativo, além de auxiliar na promoção de uma cultura de respeito e ética, contribuindo para um ambiente de trabalho mais transparente, inclusivo e produtivo.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a governança organizacional vai além de estruturas formais e regulamentos, posto que é sustentada por valores éticos que orientam decisões e comportamentos dos atores corporativos, em todos os níveis. Nesse contexto, a ouvidoria ocupa uma posição estratégica ao promover uma cultura de integridade, transparência e respeito e, ao integrar princípios da ética comportamental e dos *nudges* em seus processos de trabalho, potencializa sua atuação na construção de um ecossistema laboral sustentável.

A ética comportamental ajuda a entender os fatores que limitam ou promovem comportamentos éticos, enquanto os *nudges* oferecem ferramentas práticas para incentivar escolhas positivas. A combinação dessas abordagens é essencial para criar um sistema organizacional que reduz vieses que dificultam ações éticas, reforçando práticas desejadas, respeitando as necessidades emocionais e cognitivas dos funcionários, que são incentivados a agir de maneira ética, não por obrigação, mas por convicção e porque o sistema facilita e valoriza essas escolhas.

Assim, a partir da utilização de abordagens comportamentais para incentivar o uso dos serviços da unidade, promover comportamentos éticos e reforçar a confiança no canal como um espaço seguro e acessível para todos os públicos que interagem com a organização, a ouvidoria transcende sua função tradicional de canal de comunicação, tornando-se um agente de transformação e recalibração da cultura organizacional.

Desta forma, a atuação do ouvidor e sua equipe reforça os valores da ética e da integridade, a partir do fornecimento de insumos que qualificam as atividades de prevenção, detecção e monitoramento de riscos, bem como promove melhorias contínuas, auxiliando na construção de um ambiente laboral onde o comportamento íntegro é a tônica, posto que os atores corporativos se sentem motivados a tomar decisões alinhadas às diretrizes e expectativas da organização.

Por fim, ao compreender a magnitude dos fatores que moldam as decisões humanas e ao projetar através dessa racionalidade intervenções práticas e acessíveis, a ouvidoria contribui para a consolidação de uma cultura de integridade baseada na confiança e no respeito aos seus públicos, ampliando as lentes sobre dilemas éticos, através de uma governança transparente, inclusiva e alinhada aos valores que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

### REFERÊNCIAS

BELLI, Vanessa Aparecida. A Ouvidoria como instrumento de participação social no exercício da democracia. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, an. 4-5, n. 4, 2021-2022.

CYRILLO, Rose Meire. A Ouvidoria Pública como mecanismo de enfrentamento à corrupção e sua interface com o Programa de Integridade. *Cadernos Técnicos da CGU: Coletânea de Artigos da Pós-graduação em Ouvidoria Pública*, v. 1, 2022.

CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria – Um Aporte Necessário. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, n. 9, 2015.

LAMBOY, Christian Karl de. *Manual de Compliance*. São Paulo: Via Ética, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. Paris, 2017. Disponível em: [https://www.oecd.org/en/publications/behavioural-insights-and-public-policy\\_9789264270480-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/behavioural-insights-and-public-policy_9789264270480-en.html). Acesso em: 16 maio 2025

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Ética empresarial na prática: soluções para gestão e governança no século XXI*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: melhorando decisões sobre saúde, riqueza e felicidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.



# OUVIDORIA INTELIGENTE: ESTRATÉGIAS OMNICHANNEL E IA NA AMPLIAÇÃO DA VOZ DO CIDADÃO

Thamirys Nunes dos Santos<sup>1</sup>

---

## Resumo

A escuta qualificada do cidadão tem passado por uma ressignificação frente às mudanças digitais e ao avanço das tecnologias emergentes. Este artigo analisa de que forma a integração entre estratégias *omnichannel* e o uso de inteligência artificial (IA) pode expandir, qualificar e tornar mais eficiente a atuação das ouvidorias, tanto no setor público quanto no privado. A partir de análise bibliográfica e de práticas já implementadas, o estudo aborda os conceitos de escuta ativa, multicanalidade integrada e aplicação da IA no atendimento e na gestão da informação. A abordagem *omnichannel*, estratégia de negócios que visa integrar todos os canais de contato de uma empresa (lojas físicas, online, redes sociais e outros), é tratada como um recurso de inclusão e acessibilidade, promovendo uma transição fluida entre canais físicos e digitais. Já a inteligência artificial é analisada em suas funções de automação de respostas, categorização de manifestações e análise preditiva de dados. O artigo também apresenta exemplos de instituições que vêm incorporando soluções tecnológicas para aprimorar suas ouvidorias, evidenciando ganhos como agilidade nas respostas, aprimoramento da experiência do cidadão e maior capacidade de análise. Por fim, são discutidos os desafios éticos, culturais e estruturais associados à adoção dessas tecnologias, além das competências exigidas dos profissionais da área diante de um cenário digital em constante transformação. A pesquisa conclui que a articulação entre o *omnichannel* e a IA não apenas amplia os mecanismos de escuta, como também fortalece a participação cidadã e impulsiona uma gestão mais ágil, transparente e orientada por dados.

**Palavras-chave:** Ouvidoria inteligente. *Omnichannel*. Inteligência artificial. Escuta ativa. Participação cidadã.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.65-73

<sup>1</sup> Graduada em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e em Desenvolvimento de Sistemas pela Estácio; pós-graduada em Mediação de Conflitos. Supervisora do Serviço de Ouvidoria do Hospital Santa Casa de Misericórdia de Maceió. Maceió, AL, Brasil. E-mail: thamirysnunes@hotmail.com.



---

## **Abstract**

Active listening to citizens has been redefined in the face of digital transformations and the advancement of emerging technologies. This article explores how the integration of omnichannel strategies and the use of artificial intelligence (AI) can expand, enhance, and make the performance of public and private ombudsman services more efficient. Based on bibliographic analysis and already implemented practices, the study examines the concepts of active listening, integrated multichannel approaches, and the application of AI in service delivery and information management. The omnichannel approach is presented as a tool for inclusion and accessibility, enabling a seamless experience across physical and digital channels. AI is explored in terms of its capabilities for automating responses, classifying submissions, and conducting predictive data analysis. The article also showcases examples of organizations that have adopted technological solutions to optimize their ombudsman operations, highlighting benefits such as reduced response times, improved citizen experience, and increased analytical capacity. Finally, it discusses the ethical, cultural, and structural challenges involved in implementing these technologies, as well as the skill sets required of ombudsman professionals in a constantly evolving digital environment. The research concludes that the combination of omnichannel strategies and AI not only broadens listening mechanisms but also strengthens citizen participation and contributes to more transparent, agile, and data-driven management.

**Keywords:** Smart ombudsman. Omnichannel. Artificial intelligence. Active listening. Citizen participation.

## 1 INTRODUÇÃO

As ouvidorias desempenham papel estratégico na mediação entre cidadãos e instituições, constituindo-se como canais formais de escuta, acolhimento e resposta às manifestações da sociedade. Com o avanço das tecnologias digitais e o aumento das expectativas por serviços mais ágeis, personalizados e acessíveis, surge a necessidade de reconfigurar a forma como as ouvidorias operam, especialmente no que diz respeito à escuta ativa e à gestão das interações com o público.

Nesse cenário, duas abordagens tecnológicas têm se destacado como impulsionadoras da transformação digital das ouvidorias: a estratégia *omnichannel*, que busca integrar múltiplos canais de atendimento de forma contínua e fluida, e a inteligência artificial (IA), cujas ferramentas têm sido aplicadas na automatização de processos, análise de dados, personalização do atendimento e suporte à tomada de decisão. A convergência dessas tecnologias permite não apenas ampliar o alcance das ouvidorias, mas também refinar a escuta cidadã, promovendo respostas mais rápidas, consistentes e orientadas por dados.

Este artigo tem como objetivo analisar como a aplicação integrada de estratégias *omnichannel* e soluções baseadas em inteligência artificial pode potencializar a atuação das ouvidorias, especialmente na ampliação da voz do cidadão e na qualificação da escuta ativa. A abordagem adotada inclui análise bibliográfica e de experiências práticas em contextos públicos e privados.

Parte-se da premissa de que a modernização da ouvidoria não se resume à adoção de tecnologias, mas requer uma mudança cultural e organizacional que valorize a inovação, a empatia e a participação social. Ao refletir sobre essas transformações, busca-se contribuir para o desenvolvimento de práticas nas ouvidorias mais eficientes, inclusivas e alinhadas às demandas contemporâneas da cidadania digital.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Ouvidoria e a escuta ativa do cidadão

A ouvidoria tem sua origem relacionada à mediação entre sociedade e instituições, assumindo ao longo do tempo um papel cada vez mais relevante na promoção da transparência, na defesa de direitos e no fortalecimento da participação cidadã. A escuta ativa é um dos pilares fundamentais dessa atuação, sendo compreendida como a capacidade de ouvir com empatia, interpretar com sensibilidade e responder com compromisso.

Segundo autores como Cavalcante (2020) e Lima (2018), a escuta ativa, no contexto da ouvidoria, transcende o simples recebimento de manifestações: trata-se de um processo contínuo de captação de percepções, análise crítica e transformação dessas informações em subsídios para melhoria institucional. À medida que a sociedade se digitaliza, a escuta também precisa se modernizar para manter-se eficaz e acessível.

Mais do que uma técnica de atendimento, a escuta ativa deve ser entendida como ferramenta de gestão pública e privada, capaz de gerar valor real para as instituições. Ela transforma reclamações em melhorias, elogios em reconhecimento e sugestões em inovação. É também expressão de cidadania, pois dá voz ao indivíduo e o insere nos processos de construção coletiva. Ouvidorias que escutam com atenção, interpretam com inteligência e respondem com responsa-

bilidade contribuem para fortalecer o pacto entre cidadão e instituição, base essencial para qualquer sociedade democrática, inclusiva e ética.

## 2.2 Estratégias *omnichannel* na gestão da comunicação

A transformação digital impulsionou o surgimento de diversos canais de comunicação presenciais, telefônicos, aplicativos, redes sociais, chats e plataformas online, exigindo uma abordagem mais estruturada para garantir consistência e integração. Nesse contexto, a estratégia *omnichannel* surge como evolução da abordagem multicanal, propondo uma experiência contínua e unificada para o cidadão, independentemente do canal utilizado.

Autores como Verhoef et al. (2015) e Lopes (2021) destacam que, diferentemente do multicanal, o *omnichannel* prevê a **integração completa dos canais**, possibilitando que o usuário inicie um atendimento por um meio e continue por outro sem perda de contexto. Aplicada à ouvidoria, essa estratégia favorece:

- A acessibilidade (comunicação nos canais preferidos do cidadão).
- A eficiência (redução de retrabalho e duplicidade).
- A inteligência institucional (centralização e cruzamento de dados para análise).

Quanto mais meios de comunicação forem disponibilizados ao cidadão, maior será a abertura da população para recorrer à ouvidoria. Quando os demais canais de comunicação falham com o consumidor, a ouvidoria deve estar acessível e pronta para atender à demanda, independentemente do canal utilizado pelo cliente.

## 2.3 Inteligência artificial e atendimento automatizado

A IA tem revolucionado a forma como organizações tratam grandes volumes de dados e interações. No campo da ouvidoria, as tecnologias baseadas em IA já vêm sendo utilizadas em diferentes frentes, como:

- *Chatbots* com processamento de linguagem natural (PLN).
- Classificação automática de manifestações por tema, gravidade ou área de destino.
- Análise de sentimentos em textos de usuários.
- Geração de relatórios com *insights* preditivos.

Segundo Russell e Norvig (2022), a IA possibilita que sistemas “aprendam” padrões de comportamento e melhorem a qualidade da interação humana. Na ouvidoria, isso significa maior agilidade nas respostas, identificação de riscos em tempo real e melhor uso das manifestações como instrumento de gestão.

Por exemplo, em ouvidorias que realizam pesquisas com os clientes, é possível ir além da análise de números e resultados quantitativos. Além dos benefícios já citados, a inteligência artificial também auxilia na construção de respostas, na sugestão de melhorias para as áreas envolvidas, servindo como um apoio estratégico na tratativa das reclamações.

Apesar dos avanços, ainda há desafios éticos importantes que o ouvidor precisa considerar, como a transparência nos algoritmos, a proteção de dados sensíveis e a preservação da humanização no atendimento, aspectos fundamentais em um canal que lida com escuta, acolhimento e vulnerabilidades. Isso demonstra o quanto o ouvidor é essencial na contribuição dessas premissas no processo de estruturação da IA.

## 2.4 Ouvidoria inteligente: convergência entre *omnichannel* e IA

A transformação da ouvidoria tradicional em uma **ouvidoria inteligente** está diretamente relacionada à capacidade de integrar tecnologias que, em conjunto, melhorem a experiência do cidadão e a eficiência institucional. Nesse sentido, a convergência entre estratégias *omnichannel* e soluções de IA representa um salto qualitativo na forma como a escuta cidadã é realizada, registrada, analisada e respondida.

Ao integrar canais diversos como e-mail, chat, telefone, redes sociais, formulários digitais e aplicativos, por meio de uma abordagem *omnichannel*, a ouvidoria amplia sua capilaridade, tornando-se mais acessível e inclusiva. Essa integração permite que o cidadão transite entre canais sem perder a continuidade do atendimento, promovendo uma jornada fluida e personalizada. Além disso, a centralização das informações em uma plataforma única permite o acompanhamento completo do histórico da manifestação, aumentando a capacidade de resposta e reduzindo redundâncias.

A inteligência artificial, por sua vez, potencializa essa integração com funcionalidades que vão desde a **automação de triagens** até a **análise preditiva** das manifestações. Exemplos:

- **Chatbots treinados com linguagem natural (PLN)** podem realizar o primeiro atendimento, direcionar demandas e esclarecer dúvidas frequentes com agilidade.
- **Classificadores automáticos** conseguem identificar o teor da manifestação, agrupá-la por categorias temáticas e sinalizar assuntos críticos.
- **Ferramentas de análise de sentimentos** ajudam a captar o grau de insatisfação ou urgência em manifestações escritas, priorizando-as conforme a gravidade percebida.
- **Relatórios gerados por IA** possibilitam a visualização de padrões, gargalos e oportunidades de melhoria, apoiando a gestão estratégica da ouvidoria.

Essa convergência contribui para a **inteligência organizacional**, promovendo a transformação dos dados recebidos em conhecimento aplicável à tomada de decisões. Mais do que ouvir, a ouvidoria passa a “**compreender e antecipar**” as demandas da sociedade, aproximando-se do ideal de um serviço público proativo, transparente e orientado por evidências.

Contudo, essa transformação exige mais do que tecnologia. Envolve a revisão de processos, o fortalecimento da governança de dados, o investimento na qualificação da equipe e o compromisso com a ética digital. A integração de *omnichannel* e IA não substitui o papel humano da escuta, ela o **qualifica, amplia e ressignifica** o papel da ouvidoria.

## 2.5 Estudo de casos e exemplos práticos

Para compreender de forma mais concreta como a aplicação conjunta de estratégias *omnichannel* e inteligência artificial pode transformar a escuta na ouvidoria, esta seção apresenta exemplos práticos de instituições que adotaram essas tecnologias em sua estrutura de atendimento ao cidadão. Ainda que o uso seja mais evidente em setores privados e em grandes centros urbanos, observa-se uma expansão gradual dessas soluções no setor público, especialmente nas esferas federal e estadual.

Esses exemplos evidenciam que a combinação de *omnichannel* e IA não apenas melhora a qualidade do atendimento e da escuta, como também **fortalece a governança institucional**

e **estimula a transparência**. Ao adotar essas tecnologias, as ouvidorias passam a operar de forma mais estratégica, contribuindo para uma relação mais democrática, eficiente e responsiva com o cidadão.

### **2.5.1 Prefeitura de São Paulo – Sistema SP156**

A Prefeitura de São Paulo integrou diversos canais de atendimento ao cidadão por meio da plataforma SP156. A integração *omnichannel* inclui atendimento via aplicativo, WhatsApp, telefone, site, presencial, todos conectados a um sistema centralizado. A utilização de *chatbots* com inteligência artificial permite o acolhimento inicial, triagem e direcionamento das demandas, com atendimento humano em casos mais complexos. Com a utilização de inteligência artificial, é possível identificar, a partir do envio de imagem pelo cidadão, qual é o serviço ideal que o solicitante está buscando. O sistema possibilita ainda a geração de *dashboards* com dados em tempo real, auxiliando na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

### **2.5.2 Ouvidoria da Santa Casa de Misericórdia de Maceió**

Em 2019, a ouvidoria da Santa Casa de Maceió ampliou seus canais de comunicação com o cliente, incluindo o site, *WhatsApp*, *QR Codes* espalhados por todo o hospital e totens de atendimento. Todos esses canais são monitorados em tempo real. Em 2023, foram incluídas ferramentas de inteligência artificial nas pesquisas de Net Promoter Score (NPS), que avaliam o sentimento do cliente com base na nota atribuída e na mensagem escrita, além de sugerirem ações de melhoria e respostas personalizadas ao cliente. Todos os canais da ouvidoria possuem integração total com o banco de dados da instituição, o que facilita o acompanhamento e a identificação dos casos para uma investigação mais eficaz pelas áreas responsáveis, sempre respeitando os requisitos de sigilo e a proteção de dados sensíveis.

### **2.5.3 Governo de Goiás – IA na ouvidoria**

O Governo de Goiás implementou uma solução de IA na ouvidoria estadual para simplificar e agilizar o processo de registro de manifestações. A ferramenta classifica automaticamente as manifestações e as direciona ao órgão competente, eliminando a necessidade de o cidadão identificar o órgão correto. Desde sua implementação, mais de 70.800 manifestações foram classificadas pela IA, com 77,37% sendo distribuídas diretamente para os órgãos competentes. Além disso, o uso do canal digital para registro de manifestações aumentou de 34,89% em 2021 para 59,72% em 2024, promovendo mais acessibilidade e eficiência no atendimento ao cidadão.

## **2.6 DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

### **2.6.1 Barreiras à implementação**

Apesar dos avanços já observados na adoção de estratégias *omnichannel* e ferramentas de inteligência artificial no âmbito das ouvidorias, a implementação dessas tecnologias ainda enfrenta importantes desafios. Tais obstáculos não são apenas técnicos, mas envolvem aspectos culturais, estruturais, éticos e legais. Ao analisar cada abordagem, teremos vantagens e desafios que podem facilitar ou não a implementação, como descrito no quadro abaixo:

Vantagens do *omnichannel*:

- Acesso facilitado por múltiplos canais.
- Experiência de atendimento mais fluida e integrada.
- Maior inclusão de perfis diversos de cidadãos.

Desafios do *omnichannel*:

- Complexidade na integração de plataformas.
- Manutenção da qualidade e padronização do atendimento em todos os canais.
- Riscos de segurança e privacidade de dados.

Vantagens da inteligência artificial:

- Automatização da triagem e análise de manifestações.
- Identificação de padrões e antecipação de demandas recorrentes.
- Agilidade na produção de relatórios gerenciais e insights.

Desafios da inteligência artificial:

- Possibilidade de viés algorítmico e distorção de dados.
- Necessidade de supervisão humana constante.
- Questões éticas e regulatórias relacionadas à transparência e explicabilidade.

Transformar a ouvidoria em um espaço inteligente e digitalizado exige mais do que a implementação de tecnologias. Implica uma mudança cultural que valorize a inovação, a escuta empática mediada por ferramentas digitais e a atuação proativa baseada em dados. Em muitas instituições, ainda prevalece uma visão da ouvidoria como espaço reativo e burocrático, o que dificulta sua inserção estratégica no planejamento institucional.

Muitas instituições públicas e privadas ainda operam com sistemas legados, que não se comunicam entre si e dificultam a integração de canais. A inexistência de plataformas de ouvidoria e até mesmo de *Customer Relationship Management* (CRM) robustas e interoperáveis compromete a fluidez da experiência *omnichannel*. Além disso, a infraestrutura tecnológica precária em algumas regiões e a escassez de profissionais capacitados limitam a adoção de soluções baseadas em IA.

A utilização de inteligência artificial em ambientes de ouvidoria levanta debates importantes sobre a ética no uso de dados, especialmente considerando que as manifestações podem conter informações sensíveis ou confidenciais. A aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Brasil, 2018) impõe responsabilidades quanto à coleta, armazenamento e tratamento de dados pessoais, exigindo protocolos claros de governança e transparência algorítmica. Nesse sentido, é essencial a implementação de políticas internas de segurança da informação, controle de acesso e diretrizes sobre o ciclo de vida dos dados tratados pela IA, desde a coleta até a exclusão. Vale ressaltar que, caso a ouvidoria utilize plataformas de terceiros para o tratamento de dados com IA, deve-se observar as obrigações contratuais com os operadores, assegurando que estes também estejam em conformidade com a LGPD.

## **2.6.2 Perspectivas para o futuro**

A cidadania digital caminha para sua consolidação, assim como cresce a cultura *data driven* na gestão pública e privada – ou seja, a de tomar decisões e conduzir estratégias com base em dados. Nesse cenário, espera-se que as ouvidorias evoluam para ocupar um papel ainda mais

central. As tendências apontam para:

- Maior uso de IA generativa na elaboração de respostas personalizadas.
- Plataformas de ouvidoria integradas a ambientes de redes sociais e aplicativos de mensagens.
- Análise preditiva de manifestações para antecipar crises e formular políticas.
- Adoção de “ouvidorias cognitivas”, com uso de IA capaz de aprender continuamente com os dados recebidos.

Nesse cenário, será essencial investir na formação e capacitação contínua dos profissionais de ouvidoria para atuarem em um ambiente digital. Os ouvidores precisam estar aptos a operar e interpretar dados provenientes de sistemas de atendimento, CRM, painéis de *Business Intelligence* (BI), inteligência artificial e automações. Não se trata apenas de “usar ferramentas”, mas de compreender o que os dados revelam e como podem ser utilizados de forma ética para aprimorar processos e embasar decisões. Outro ponto essencial é que os ouvidores devem ter conhecimento aprofundado da LGPD, saber aplicar seus princípios na prática e atuar com responsabilidade e sigilo no uso das tecnologias. Vale ressaltar que, mesmo com o avanço da automação, a essência da ouvidoria continua sendo a escuta ativa, empática e acolhedora. O uso de dados e tecnologias deve fortalecer e não substituir o elemento humano, que constrói confiança, valida sentimentos e promove soluções significativas.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução das ouvidorias para modelos mais inteligentes e integrados reflete uma demanda crescente por instituições mais acessíveis, responsivas e orientadas por dados. A convergência entre estratégias *omnichannel* e tecnologias de inteligência artificial não apenas amplia a escuta ativa do cidadão, como transforma a ouvidoria em uma ferramenta estratégica de gestão e governança.

Como analisado na prática de algumas instituições, ao integrar múltiplos canais de forma fluida e utilizar algoritmos capazes de classificar, analisar e antecipar demandas, a ouvidoria deixa de ser apenas um canal de reclamações e se consolida como um centro de inteligência institucional. Essa transformação, no entanto, requer planejamento, investimento em tecnologia, adequação legal e capacitação humana para garantir que a escuta continue sendo empática, ética e efetiva.

Diante das possibilidades e dos desafios apresentados, é possível afirmar que a ouvidoria inteligente já não é mais uma visão futurista, mas uma necessidade presente. Cabe às organizações, públicas e privadas, reconhecer o valor dessa escuta qualificada e investir em sua modernização como parte central de sua estratégia de relacionamento com o cidadão, uma vez que a tecnologia deve reforçar, e não enfraquecer, o princípio da escuta cidadã. Nesse sentido, as ouvidorias que souberem integrar IA com sensibilidade terão papel ainda mais estratégico.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

CAVALCANTE, João. *A escuta ativa nas ouvidorias públicas*. São Paulo: Editora Gestão Pública, 2020.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. *IA da Ouvidoria: Facilitando o Acesso dos Cidadãos e Melhorando a Eficiência do Tratamento das Demandas da Ouvidoria*. Disponível em: <https://goias.gov.br/ligo/ia-da-ouvidoria/>. Acesso em: 15 maio 2025.

LIMA, Maria. *Gestão da escuta e transformação institucional*. Brasília: Edições Cidadania, 2018.

LOPES, A. M. Estratégias Omnichannel no Atendimento ao Cliente: Um Estudo em Organizações Públicas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, 2021.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. (PMSP). SP156 – Plataforma de atendimento digital ao cidadão. Disponível em: <https://www.sp156.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2025.

RUSSELL, Stuart J.; NORVIG, Peter. *Inteligência Artificial: uma abordagem moderna*. 4. ed. Rio de Janeiro: GEN LTC, 2022.

SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE MACEIÓ. Disponível em: <https://santacasademaceio.com.br/>. Acesso em: 5 jun. 2025.

VERHOEF, P. C. *et al.* Customer Experience Creation: Determinants, Dynamics and Management Strategies. *Journal of Retailing*, 2015.





# USO DA OUVIDORIA POR FAMILIARES DE ADOLESCENTES EM MEDIDA SOCIOEDUCATIVA NO ESTADO DO CEARÁ

Domingos Alves Evangelista Neto<sup>1</sup>

Rosana Ramos de Souza<sup>2</sup>

---

## Resumo

Este trabalho buscou verificar se os familiares de adolescentes em medida de socioeducação em regime fechado no Ceará conhecem a Ouvidoria da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS), seus canais de comunicação e se confiam nesses meios. A pesquisa justifica-se pela escassez de estudos sobre a participação familiar no acompanhamento das medidas socioeducativas. Trata-se de uma pesquisa de campo, descritiva, com abordagem quanti-qualitativa, realizada em novembro de 2024, durante o horário de visitas em quatro unidades do bairro Passaré, em Fortaleza, Ceará. A amostra foi composta por 30 familiares que atendiam aos critérios de ser responsável por adolescente em medida de internação ou semiliberdade, saber ler e escrever e aceitar participar do estudo mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Os resultados mostram predominância de mulheres nas visitas (77%) e revelam que 53,3% têm pouca familiaridade com o conceito de ouvidoria. Além disso, 46,7% desconhecem a existência da ouvidoria da SEAS e apenas 16,7% sabem como acessá-la. A utilização efetiva da ouvidoria foi registrada em apenas 6,7% dos casos. Conclui-se que há elevado desconhecimento, além de barreiras estruturais e culturais, que dificultam o acesso dos familiares à ouvidoria. Isso evidencia fragilidades na relação entre a instituição e as famílias, apontando para a necessidade de fortalecer os canais de comunicação, ampliar a divulgação e adaptar os serviços às realidades desses usuários, de modo a garantir maior participação familiar e a efetivação dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

**Palavras-chave:** Controle social. Socioeducação. Ouvidoria. Cidadania.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.75-84

1 Especialista em Gestão em Saúde pela Universidade Estadual do Ceará (UECE); em Saúde Coletiva com ênfase em Saúde da Família pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA); e em Gestão para Resultados no Âmbito da Segurança Pública pela Academia Estadual de Segurança Pública (AESP). Ouvidor da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo do Ceará. Fortaleza, CE, Brasil. E-mail: domingosaneto@gmail.com.

2 Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); mestre em Educação pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA); e graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Professora da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Parintins, AM, Brasil.

---

### **Abstract**

This study aimed to verify whether the families of adolescents under socio-educational measures in closed custody in Ceará are aware of the Ombudsman of the Superintendence of the State Socio-Educational Service System (SEAS), know its communication channels, and trust these tools. The research is justified by the lack of studies on family participation in the monitoring of socio-educational measures. It is field research, descriptive, with a quantitative-qualitative approach, carried out in November 2024, during visiting hours in four units located in the Passaré neighborhood, in Fortaleza/CE. The sample consisted of 30 family members who met the criteria of being responsible for an adolescent under closed custody or semi-liberty, being literate, and agreeing to participate by signing the Free and Informed Consent Form. The results show a predominance of women in visits (77%) and reveal that 53.3% have little familiarity with the concept of the ombudsman. Furthermore, 46.7% are unaware of the existence of the SEAS ombudsman and only 16.7% know how to access it. Effective use of the ombudsman was recorded in only 6.7% of cases. It is concluded that there is a high level of unawareness, as well as structural and cultural barriers that hinder families' access to the ombudsman. This highlights weaknesses in the relationship between the institution and families, pointing to the need to strengthen communication channels, expand dissemination and adapt services to the users' realities, in order to ensure greater family participation and the protection of the rights of adolescents under socio-educational measures.

**Keywords:** Social control. Socio-education. Ombudsman. Citizenship.

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como propósito investigar se os familiares de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em regime fechado no Estado do Ceará têm conhecimento da existência da Ouvidoria da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS) e dos canais disponíveis para comunicação com esse órgão. A importância da pesquisa reside no papel central desempenhado pelas famílias no processo de ressocialização dos adolescentes, bem como na relevância da ouvidoria como instrumento de controle social e garantia de direitos.

Desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, o Brasil passou a reconhecer formalmente os direitos de crianças e adolescentes. No entanto, a efetivação desses direitos ainda enfrenta obstáculos significativos, especialmente no contexto das medidas socioeducativas. A sociedade brasileira, historicamente marcada por práticas punitivistas e pela marginalização de populações vulneráveis – como os jovens em conflito com a lei –, ainda não assegura, de forma ampla, o acesso desses sujeitos e de seus familiares aos mecanismos institucionais de defesa e promoção de direitos.

O sistema socioeducativo, regulamentado pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) (Brasil, 2012), tem por finalidade não apenas a responsabilização, mas, sobretudo, a reintegração social dos adolescentes autores de atos infracionais. Para que essa finalidade seja alcançada, é imprescindível que o atendimento socioeducativo se fundamente nos princípios da proteção integral e da dignidade humana. Nesse cenário, a ouvidoria da SEAS configura-se como um canal essencial de escuta qualificada, mediação de conflitos e acolhimento de denúncias, operando como ferramenta de transparência institucional e controle social democrático.

Contudo, o nível de conhecimento e a efetiva utilização desse canal por parte dos familiares permanecem pouco explorados tanto na literatura quanto na prática institucional. Este trabalho busca suprir essa lacuna, ao analisar a percepção e o uso da ouvidoria da SEAS por familiares de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no estado do Ceará. Para isso, adotou-se uma abordagem quanti-qualitativa, que permite captar tanto dados objetivos quanto experiências subjetivas dos participantes. A pesquisa foi realizada com uma amostra de 30 familiares, cujos adolescentes se encontram em medida de internação ou semiliberdade, na cidade de Fortaleza, capital do estado.

A coleta de dados foi realizada por meio de um questionário estruturado, com vinte questões distribuídas em quatro blocos temáticos: perfil sociodemográfico, conhecimento da ouvidoria, uso do canal e percepção/experiência. Os questionários foram aplicados presencialmente, após esclarecimento dos objetivos da pesquisa e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A análise dos dados combinou procedimentos estatísticos descritivos e inferenciais, com uma leitura qualitativa das respostas abertas, permitindo compreensão mais ampla e aprofundada da realidade investigada.

A relevância desta pesquisa justifica-se não apenas pela escassez de estudos sobre o tema, mas também pela necessidade urgente de fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos das crianças e adolescentes em conflito com a lei. A ouvidoria, enquanto canal de participação cidadã previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentada por normativas como o ECA (Brasil, 1990), a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) e a Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Brasil, 2017), deve ser amplamente divulgada e acessível às famílias dos socioeducandos. Espe-

ra-se, portanto, que os resultados aqui apresentados possam subsidiar ações voltadas à ampliação do acesso à informação, ao fortalecimento da participação social e ao aprimoramento das políticas públicas no âmbito da socioeducação.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Perfil dos participantes**

Dos 30 participantes, 23 (77%) se identificaram como mulheres e 7 (23%) como homens, com destaque para a predominância de mães (40%) e avós (17%) no acompanhamento dos adolescentes. A predominância do gênero feminino (77%) em comparação ao masculino (23%) reflete um padrão frequentemente observado em estudos que envolvem cuidados familiares, especialmente relacionados a adolescentes. Esse dado evidencia o papel central das mulheres no apoio familiar aos adolescentes institucionalizados, corroborando estudos anteriores que apontam a predominância feminina no cuidado e suporte a familiares privados de liberdade (Araújo, 2022).

A maioria dos participantes encontra-se na faixa etária entre 41 e 50 anos (40%), sugerindo uma fase de vida marcada por estabilidade nas funções parentais. Em relação ao estado civil, observou-se diversidade nas configurações familiares: 26,7% casados(as), 23,3% solteiros(as), 20% viúvos(as), 16,7% separados(as) e 13,3% em união estável. Quanto à raça/cor, a autodeclaração majoritária foi de pessoas pardas (63,2%), seguida por brancas (23,3%) e pretas (13,3%). A prevalência de participantes que se identificaram como pardos (63,2%) está alinhada com o perfil demográfico de capitais brasileiras, indicando a vulnerabilidade socioeconômica de populações racializadas, conforme discutido por Oliveira (2023).

Em relação à escolaridade, 40% concluíram o ensino médio, enquanto 33,3% não o completaram; outros 10% concluíram o ensino fundamental, 6,7% estão cursando o ensino superior, 6,7% já o concluíram e 3,3% possuem ensino fundamental incompleto. No tocante à renda familiar, 53,3% dos participantes afirmaram viver com renda entre um e dois salários mínimos, 33,3% entre três e quatro salários mínimos e 13,3% com menos de um salário mínimo.

Quanto à moradia, 56,7% dos adolescentes residem apenas com a mãe, 23,3% com os avós e 20% com ambos os pais. Em relação à composição domiciliar, 43,3% dos lares abrigam de quatro a seis pessoas; 33,3%, de uma a três; 16,7%, de sete a nove; e 6,7% possuem dez ou mais moradores. Sobre a posse do imóvel, 43,3% vivem em casa própria, 36,7% em imóvel cedido e 20% em aluguel.

### **2.2 Familiaridade dos participantes com o conceito de ouvidoria**

Sobre o conceito e os serviços da ouvidoria, os resultados foram os seguintes: 53,3% indicaram ter pouca familiaridade com o tema, 26,7% nenhuma familiaridade, 10% moderada familiaridade, e 10% bastante familiaridade. Esses dados revelam um baixo nível de conhecimento sobre o conceito e os serviços de ouvidoria entre os familiares dos adolescentes em medida socioeducativa no Ceará. Ao somar os percentuais de “pouca familiaridade” (53,3%) e “nenhuma familiaridade” (26,7%), observa-se que 80% dos participantes possuem um conhecimento limitado ou inexistente sobre o assunto.

As ouvidorias têm a função de promover a participação cidadã, ouvir queixas e sugestões, e atuar como mediadoras entre usuários e instituições. Com a criação do Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (Brasil, 2017), as ouvidorias ampliaram suas competências, incluindo a

promoção da participação do usuário na administração pública e a proposição de aperfeiçoamentos nos serviços. Se os cidadãos não conhecem a ouvidoria, como poderão utilizá-la?

O desconhecimento sobre o papel das ouvidorias pode ser atribuído a diversos fatores, como a falta de divulgação adequada, barreiras socioculturais, dificuldades de acesso ou experiências passadas de exclusão social ou desconfiança institucional. Portanto, é crucial desenvolver estratégias de comunicação mais eficazes para reduzir essa lacuna de conhecimento e tornar a ouvidoria mais acessível e relevante para essas famílias.

Na próxima questão, foi perguntado a todos os participantes, inclusive àqueles com pouca ou nenhuma familiaridade com o tema, qual seria, em sua opinião, a função de uma ouvidoria. Os resultados mostraram que 27% dos entrevistados não souberam responder, enquanto 73% forneceram suas percepções. Segundo Fernandez et al. (2021), as ouvidorias representam um avanço na Administração Pública brasileira, permitindo a participação cidadã e o aprimoramento das políticas públicas e serviços. Analisando as respostas, verificou-se que os termos mais mencionados foram: denúncias (12 citações), reclamações (8 citações), queixas (6 citações), necessidades (4 citações) e sugestões (1 citação). A maioria dos participantes enxerga a ouvidoria como um canal para registrar queixas e problemas. Essa visão restrita subestima o papel da ouvidoria como um mecanismo estratégico de participação cidadã.

Além de ser um espaço para resolver demandas individuais, a ouvidoria pode ser uma ferramenta vital na construção de políticas públicas mais inclusivas e eficientes, analisando as informações recebidas para promover melhorias nos serviços prestados. Estudos, como os de Santos et al. (2019), destacam que a eficácia das ouvidorias está diretamente ligada à sua capacidade de engajar os cidadãos de maneira proativa, fortalecendo o diálogo entre o Estado e a sociedade civil.

Sobre o papel da ouvidoria como ferramenta para garantir os direitos dos adolescentes no sistema socioeducativo, os participantes foram questionados sobre o que sabiam a respeito. As respostas revelaram que 60% (18 dos 30 entrevistados) não sabiam da função da ouvidoria nesse contexto, 20% sabiam e 20% já haviam ouvido falar, mas não sabiam exatamente como ela funcionava.

O desconhecimento do papel da ouvidoria como defensora dos direitos dos adolescentes pode ser atribuído à falta de programas educativos que capacitem as famílias sobre seus direitos e os mecanismos disponíveis para garanti-los. Esse desconhecimento, associado à ausência de informações acessíveis para pessoas com baixo nível de escolaridade ou sem acesso à internet, compromete a eficácia do serviço.

### **2.3 Conhecimento da ouvidoria da SEAS**

A ouvidoria da SEAS, parte da rede de ouvidorias do governo do Estado do Ceará, tem como atribuições promover a participação cidadã, receber e tratar manifestações com imparcialidade, oferecer informações à gestão e orientar os cidadãos (SEAS, 2024). De acordo com o seu Relatório de Gestão de Ouvidoria (SEAS, 2024), em 2023 foram registradas 178 manifestações, um aumento de 57,53% em relação ao ano anterior, resultado de uma intensa campanha de divulgação iniciada em novembro de 2023.

Ao investigar se os participantes sabiam da existência da ouvidoria da SEAS, observou-se que 46,7% dos entrevistados (14 indivíduos) não sabiam da sua existência, 20% (6 indivíduos) haviam

ouvido falar, mas não sabiam como entrar em contato, 16,7% (5 indivíduos) sabiam da existência, mas não sabiam como contatá-la, e 16,7% (5 indivíduos) sabiam da existência e como fazer o contato.

Apesar de 46,7% dos participantes não saberem da existência da ouvidoria da SEAS, 53,3% estavam cientes de sua existência, embora não soubessem exatamente como utilizá-la. As ações de divulgação iniciadas em 2023 foram essenciais para ampliar o conhecimento e facilitar o acesso a esse importante canal de comunicação. Em relação à utilização da ouvidoria, 93,3% dos entrevistados (28 indivíduos) afirmaram nunca ter feito uso do serviço, enquanto 6,7% (2) confirmaram ter utilizado.

Para os respondentes que já haviam utilizado os serviços da ouvidoria, buscou-se compreender suas percepções quanto à experiência vivenciada. O entrevistado 9, tio de um adolescente, possuidor de formação em nível superior e com bom conhecimento sobre o funcionamento da ouvidoria, relatou uma experiência positiva, destacando a celeridade no atendimento. Por outro lado, uma mãe referiu ter tido uma experiência negativa, uma vez que sua solicitação de transferência não foi atendida. Este contraste evidencia como a avaliação do serviço prestado pela ouvidoria pode ser significativamente influenciada pelo atendimento ou não da demanda apresentada.

Diante disso, impõe-se a reflexão sobre a necessidade de desenvolver estratégias de comunicação capazes de conciliar duas racionalidades presentes na relação com o usuário: de um lado, a técnica, pautada na legalidade e nos critérios objetivos; de outro, as expectativas subjetivas do demandante, frequentemente associadas às suas necessidades imediatas e percepções sobre o serviço público.

Foi investigado o conhecimento dos entrevistados sobre os canais de acesso à ouvidoria da SEAS, como o Portal Ceará Transparente, Central 155, telefone, WhatsApp, e-mail, e atendimento presencial (SEAS, 2024). As respostas mostraram que 47% não conheciam nenhum dos canais e 40% indicaram que conheciam o site da SEAS. As respostas indicam a necessidade de melhorar o sistema de acesso e a comunicação com o usuário.

O último quesito do questionário solicitava aos entrevistados sugestões sobre como aumentar o conhecimento e o uso da ouvidoria da SEAS. As respostas dos participantes destacaram ações específicas para aumentar a visibilidade e promover o uso da ouvidoria, agrupadas em três grandes categorias, conforme apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1:** Agrupamento das respostas dos entrevistados.

Classificação	Sugestões
Comunicação Visual e Informativa	Utilizar cartazes e panfletos nas recepções e áreas comuns dos centros
	Ampliar a divulgação no site da SEAS e nas redes sociais do órgão
Ações Voltadas às Famílias	Divulgar a ouvidoria durante eventos como “Abraço em Família”
	Informar sobre a ouvidoria no momento do cadastro de visitantes
	Informar sobre a ouvidoria durante as conversas com os técnicos
Ouvidoria nas Unidades	Disponibilizar sala de ouvidoria nos centros sem necessidade de ir à SEAS
	Manter caixas de sugestões e reclamações de ouvidoria nos centros

Fonte: SEAS, 2024 (Questionário)

As respostas coletadas revelam um consenso claro sobre a necessidade de ampliar a divulgação da ouvidoria da SEAS, especialmente no que se refere à explicitação de seu papel, suas funções e canais de acesso. Essa divulgação é particularmente importante para os familiares, um público que, conforme os dados do estudo, demonstra certo distanciamento em relação ao exercício pleno do direito ao controle social.

As sugestões indicam que os familiares consideram essencial que a comunicação seja adaptada às suas realidades, por meio de ações simples, visíveis e de fácil acesso. A ênfase na utilização de cartazes, folhetos e mídias sociais sugere que esses meios de comunicação são reconhecidos como eficazes, embora ainda pouco explorados. Além disso, as propostas de integração da Ouvidoria nas rotinas de atendimento revelam que o momento de contato inicial com as famílias representa uma oportunidade estratégica para a disseminação de informações sobre os serviços por ela oferecidos. Estudos mostram que abordagens multicanais são eficazes para alcançar públicos diversos, especialmente em contextos de baixa inclusão digital (Homrich, 2018).

A sugestão de incluir a ouvidoria no cotidiano das unidades socioeducativas, seja por meio de caixas de sugestões ou espaços dedicados, representa uma inovação importante, destacando a necessidade de garantir acessibilidade imediata. Essa abordagem tem sido bem-sucedida em outras áreas das políticas públicas, comprovando que a proximidade com os usuários potencializa significativamente a adesão e a efetividade dos serviços (Barcelos, 2023).

O relatório de gestão de ouvidoria de 2023 da SEAS (SEAS, 2024) menciona que já foram implementadas boas práticas para divulgar os canais de contato, como a distribuição de folders informativos, a criação de um canal de atendimento via WhatsApp (em conjunto com o número fixo do setor) e a inclusão de informações sobre a ouvidoria nos destaques do Instagram da instituição. Embora essas iniciativas sejam dignas de elogio, o passo seguinte crucial será avaliar se as ações adotadas estão gerando os resultados esperados, ou seja, se estão realmente ampliando o acesso e a efetividade dos canais de comunicação da ouvidoria.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo teve como objetivo principal investigar o nível de conhecimento sobre a ouvidoria da SEAS pelos familiares de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em regime fechado no Ceará. Os objetivos específicos incluíram avaliar o conhecimento sobre os meios de contato com a ouvidoria, verificar sua utilização para registrar demandas e reclamações e analisar a percepção dos familiares quanto à importância e confiabilidade da ouvidoria como órgão integrante do Sistema de Garantia de Direitos.

A pesquisa partiu da hipótese de que o desconhecimento sobre a ouvidoria comprometeria sua utilização como instrumento de controle social, dificultando o acompanhamento das medidas socioeducativas e o pleno exercício dos direitos.

Os dados obtidos confirmaram essa hipótese, evidenciando um significativo desconhecimento sobre a existência e o funcionamento da ouvidoria, além de barreiras estruturais, culturais e comunicacionais que impactam o acesso ao serviço. Apenas 2,7% dos entrevistados expressaram “bastante confiança” na ouvidoria, indicando fragilidade na relação com as famílias, possivelmente devido à percepção de resultados insatisfatórios nas demandas registradas.



Embora o aumento das manifestações em 2023 tenha sido atribuído pela ouvidoria da SEAS às novas estratégias de divulgação, como o uso do WhatsApp e materiais impressos, a taxa de utilização da ouvidoria entre os entrevistados foi de apenas 6,7%. Esse dado evidencia a necessidade de ações mais direcionadas para adaptar os serviços à realidade dos usuários e ampliar o alcance das iniciativas divulgadoras.

Os resultados revelam lacunas no acesso à informação sobre a existência da ouvidoria, bem como na efetividade do seu papel como ferramenta de participação cidadã. A pesquisa também forneceu sugestões de estratégias para superar essas lacunas, como a divulgação dos canais de acesso por meio de cartazes nas unidades, campanhas informativas e ações educativas que capacitem as famílias para o uso da ouvidoria, destacando o papel que elas podem exercer como protagonistas e coautoras de políticas públicas e não meras destinatárias do agir estatal. Tais medidas podem fortalecer a ouvidoria, beneficiando diretamente os adolescentes e suas famílias, além de fornecer à gestão pública um feedback qualificado que contribua para a melhoria contínua dos serviços.

Um dos achados mais importantes foi a identificação das mulheres, especialmente mães e avós, como as principais figuras de suporte aos adolescentes. Esse público configura-se como estratégico para campanhas de sensibilização e qualificação da comunicação sobre a ouvidoria. As condições socioeconômicas das famílias, muitas vezes marcadas por vulnerabilidades, reforçam a importância de políticas públicas integradas que promovam a inclusão social e fortaleçam as redes de apoio.

Para estudos futuros, sugere-se ampliar o foco para outras regiões do estado e realizar análises qualitativas mais aprofundadas sobre a experiência dos usuários. Além disso, seria pertinente explorar a percepção dos profissionais do sistema socioeducativo sobre a ouvidoria, para entender como esse canal pode ser mais bem integrado às suas atribuições e demandas.

Os resultados indicam que a ampliação da divulgação e a melhoria na acessibilidade aos serviços da ouvidoria podem aumentar sua eficácia como instrumento de controle social e garantia de direitos. Este estudo reforça a importância de ações que aproximem as famílias do sistema socioeducativo, promovendo mais conhecimento e confiança na ouvidoria. Espera-se que este trabalho inspire novas investigações e iniciativas que fortaleçam a cidadania e a dignidade dos adolescentes e suas famílias, contribuindo para a melhoria contínua do sistema socioeducativo.

Portanto, conclui-se que os objetivos do trabalho foram alcançados de forma satisfatória, validando as hipóteses iniciais. Apesar das limitações no entendimento sobre a ouvidoria e na sua utilização, existe um potencial considerável de cidadãos dispostos a utilizar essa ferramenta de controle social, especialmente quando informados sobre sua existência, competências e meios de acesso, bem como seus limites de atuação. Essa constatação corrobora a hipótese de que a ampliação da divulgação e a acessibilidade aos serviços da ouvidoria da SEAS podem fortalecer sua eficácia como verdadeiro instrumento de participação e controle social dentro do Sistema de Garantia de Direitos.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Hosana Santos de Oliveira. *Sistema socioeducativo, adolescência e família: reflexões sobre o impacto das medidas socioeducativas na relação familiar*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

BARCELOS, Marília Barbosa de. *Fortalecimento da atividade de ouvidoria: um estudo sobre o amadurecimento das ouvidorias do Judiciário Estadual*. 2023. 124 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4370>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). *Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006*. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 abr. 2006a.

BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 135, p. 1, 16 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. *Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sina-se), regulamenta as execuções das medidas socioeducativas aplicáveis a adolescentes que praticaram ato infracional e altera as Leis n. 8.069, de 13 de julho de 1990; 12.010, de 3 de agosto de 2009; e 12.594, de 18 de janeiro de 2012. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 15, p. 2, 20 jan. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm). Acesso em: 23 jan. 2025.

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, DF, ano 154, n. 122, p. 4, 27 jun. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm). Acesso em: 1 jun. 2025.

CEARÁ. *Lei nº 16.040, de 20 de julho de 2016*. Institui o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Ceará e adota outras providências. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, 21 jul. 2016.

COSTA, Lizinara Pereira da; SANTOS, Samara Silva dos. Adolescente em conflito com a lei: revisando as contribuições de variáveis sociais, familiares e individuais. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 16, n. 3, Rio de Janeiro, set./dez. 2016. Disponível em: [https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-42812016000300006](https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812016000300006). Acesso em: 22 set. 2024.

FERNANDEZ, M. V. et al. Ouvidoria como instrumento de participação, controle e avaliação de políticas públicas de saúde no Brasil. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 31, n. 4, p. e310403, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312021310403>. Acesso em: 22 fev. 2025.

HOMRICH, Luiz Gustavo Meira. *Modernização das ouvidorias públicas federais: um estudo avaliativo da adoção do sistema e-Ouv*. 2018. Dissertação – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/24734>. Acesso em: 8 nov. 2024.

OLIVEIRA, Reinaldo José. Segregação racial no Brasil: questões contemporâneas em políticas públicas. *Revista Rural & Urbano*, Recife, v. 8, n. 1, p. 1–27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.51359/2525-6092.2023.253421>. Acesso em: 19 dez. 2024.

SANTOS, Aline Regina et al. *O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã*. 2019. Monografia (Pós-Graduação em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5426>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SEAS. Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo. *Relatório de Gestão de Ouvidoria da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo – 2023*. [S. l.]: SEAS, 2024. Disponível em: [https://www.seas.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/35/2024/02/Relatorio-Revisado\\_08.02.2024-Final-site.pdf](https://www.seas.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/35/2024/02/Relatorio-Revisado_08.02.2024-Final-site.pdf). Acesso em: 14 nov. 2024.

# INTERFACE ENTRE AS COMPETÊNCIAS COMPORTAMENTAIS, ÉTICA E O DECÁLOGO DO OUVIDOR

Gustavo Ribeiro de Aguiar<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

O presente artigo faz uma revisão bibliográfica a respeito dos fundamentos das competências comportamentais, inteligência emocional, ética comportamental e princípios norteadores da atividade do profissional de ouvidoria, por meio do decálogo do ouvidor.

Em um mundo de mudanças e incertezas, são apresentadas reflexões a respeito de como o profissional de ouvidoria pode aprimorar suas competências para desempenhar da melhor forma sua atividade como canal de comunicação entre a organização e diversos públicos de interesse. A pesquisa realizada não tem a ambição de esgotar o tema, mas de provocar desdobramentos para novas pesquisas.

**Palavras-chave:** Competências. Ouvidoria. Inteligência emocional. Ética.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.85-94

---

1 Mestre em Economia pelo PIMES/Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); bacharel em Administração pela Concordia University, Portland, OR, Estados Unidos. Presidente do Conselho Deliberativo da ABO Seccional Pernambuco. Recife, PE, Brasil. E-mail: gaguiar34@hotmail.com.

---

### **Abstract**

This article provides a bibliographic review on the foundations of behavioral skills, emotional intelligence, behavioral ethics and guiding principles for the work of ombudsmen, using the ombudsman's ten commandments.

In a world of change and uncertainty, the article presents reflections on how ombudsmen can improve their skills to better perform their role as a communication channel between the organization and various stakeholders.

The research carried out does not aim to exhaust the topic, but to provoke developments for new research.

**Keywords:** Competencies. Ombudsman. Emotional intelligence. Ethics.

## 1 INTRODUÇÃO

Como forma de contribuir com o processo de divulgação e consolidação das ouvidorias brasileiras, o presente artigo discorre a respeito das competências comportamentais, dos conceitos de inteligência emocional e dos desafios do mundo contemporâneo à luz da interface desses assuntos com o Decálogo do Ouvidor, revisado pela Associação Brasileira de Ouvidores e Ombudsman em 2022.

Foi realizada uma revisão bibliográfica a respeito do tema com autores nacionais e internacionais para tratar de assuntos importantes para as organizações, como agir de forma a manter bons relacionamentos e contribuir com os objetivos empresariais por meio de profissionais que zelam pela imagem da empresa e atuam na interlocução com diversos públicos de interesse. Esses são os profissionais que atuam na ouvidoria de organizações públicas e privadas.

Com base nos fundamentos das competências comportamentais, inteligência emocional, ética comportamental e princípios norteadores da atividade do profissional de ouvidoria, pretende-se contribuir para o aprimoramento da ouvidoria no Brasil.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Competências comportamentais

O repertório de habilidades e atitudes que permitem a um indivíduo interagir de maneira eficaz e harmoniosa com outras pessoas é o que podemos chamar de competências comportamentais.

O desenvolvimento dessas competências desempenha importante papel para o sucesso pessoal e profissional. Envolvem aspectos como habilidade de comunicação, empatia, negociação, imparcialidade, trabalho em equipe, resolução de conflitos, ética e liderança, entre outros.

No mundo do trabalho, as competências comportamentais são muito importantes para a construção de um ambiente corporativo saudável e produtivo, onde os profissionais se sintam parte importante para atingir os objetivos da organização.

As competências comportamentais também são chamadas de *soft skills*. De acordo com o Guia do Estudante, publicado pelo portal G1, “as *soft skills* dizem respeito às habilidades comportamentais e envolvem aspectos como comunicação, inteligência emocional em equipe e capacidade de resolução de problemas. Já as *hard skills* são as habilidades técnicas e específicas para cada área”.

Uma das mais relevantes *soft skills* é a habilidade de escutar. De acordo com Brieu (2024), “A escuta é a pedra angular na qual se apoiam as demais soft skills, a ‘metacompetência’ da qual dependem as habilidades socioemocionais.”

Rubem Alves, psicanalista, educador, teólogo, escritor e pastor, no seu livro *O amor que acende a lua* (1999), refletiu sobre a questão da escuta: “Sempre vejo anunciados cursos de oratória. Nunca vi anunciado curso de escutatória. Todo mundo quer aprender a falar. Ninguém quer aprender a ouvir”.

De acordo com Papa Francisco (2024), “quantos problemas seriam resolvidos na vida se aprendêssemos a escutar, se aprendêssemos a nos escutar.”

Ao incentivar o desenvolvimento e valorização das competências comportamentais, as empresas e os profissionais estabelecem um círculo virtuoso que traz muitos ganhos.

De acordo com Marcelino (2024), “desenvolver uma cultura organizacional que valorize as competências comportamentais é um processo contínuo e estratégico. Ele envolve desde a definição

clara dos valores da organização até a implementação de práticas que incentivem e reconheçam esses comportamentos”.

A competência de aprendizado contínuo é muito valorizada. Termos como *learnability*, ou seja, capacidade de aprender e *lifelong learning*, que significa aprendizagem ao longo da vida, são comportamentos muito importantes para qualquer profissional, inclusive o profissional de ouvidoria que lida com temas diversos todos os dias.

De acordo com a PUCRS (2023), “a educação continuada tem um papel fundamental para garantir um desempenho profissional centrado e de acordo com as expectativas de cada área. É preciso ter em mente que a verdadeira excelência profissional nunca está completa, o que exige dos profissionais uma jornada perene em busca de conhecimento para aprimorar suas competências.”

Marcelino (2022) afirma que “a capacidade de aprender é muito valorizada no mundo do trabalho atualmente. *Learnability* é a capacidade de desenvolver um comportamento que priorize o aprendizado constante, está relacionado com hábitos de aprendizado, atualização e disposição para adquirir novas habilidades e conhecimentos.”

De acordo com a PUCRS (2023), “atualizar conhecimentos e aprender coisas novas são atividades que trazem consequências diretas no seu desenvolvimento, tanto no ponto de vista profissional quanto pessoal. Por exemplo:

- Amplia a habilidade para a resolução de conflitos;
- Amplia sua bagagem profissional, ao colocar você em contato com os desafios mais recentes do seu setor;
- Constrói repertório para estimular a criatividade e o pensamento crítico;
- Traz novas *skills* para complementar seu currículo, formando um diferencial competitivo no mercado;
- Fortalece o *networking* através da participação em cursos, palestras e eventos”.

## 2.2 Inteligência emocional

Daniel Goleman, psicólogo formado pela Universidade da Califórnia e PhD pela Universidade de Harvard, difundiu o conceito de inteligência emocional por meio do livro “Inteligência Emocional: a teoria revolucionária que redefine o que é ser inteligente”.

Segundo Goleman (2011), a inteligência emocional é a capacidade de reconhecer, entender e gerenciar as próprias emoções, bem como de reconhecer, entender e influenciar as emoções dos outros. Goleman lista cinco componentes principais da inteligência emocional: autoconhecimento emocional, autorregulação, automotivação, empatia e habilidades sociais.

A seguir, é apresentado um breve resumo dos principais componentes da inteligência emocional (IE):

- a. Autoconhecimento emocional: capacidade de reconhecer e compreender as próprias emoções e sentimentos, bem como os efeitos que têm sobre os pensamentos e comportamentos. O autoconhecimento emocional permite que o ser humano tenha uma visão clara de suas fortalezas e fraquezas, facilitando o desenvolvimento profissional e pessoal.
- b. Autorregulação ou autocontrole: diz respeito à capacidade de gerenciar e controlar as próprias emoções, especialmente em situações de pressão ou conflito. O autocontrole permite

que o indivíduo mantenha a calma, pense antes de agir e adapte-se às mudanças de maneira eficaz. Essa competência é muito importante para a tomada de decisões bem fundamentadas e para a manutenção de relacionamentos saudáveis.

- c. Automotivação: habilidade de direcionar as próprias emoções para a realização de objetivos e metas. A automotivação envolve a persistência, o otimismo e a iniciativa, permitindo que o indivíduo mantenha o foco e a determinação mesmo diante de desafios e obstáculos. De acordo com Viktor Frankl (2021), neuropsiquiatra austríaco e fundador da terceira escola vienense de psicoterapia, a Logoterapia e Análise Existencial, “a melhor forma de conseguir performances ideais é usar suas habilidades para algo que faça sentido para você.”
- d. Empatia: atributo de reconhecer e compreender as emoções dos outros, colocando-se no lugar deles. Facilita a construção de relacionamentos interpessoais positivos, permitindo que o indivíduo responda de maneira adequada às necessidades e sentimentos alheios.
- e. Habilidades sociais: capacidade de interagir e se comunicar de maneira eficaz com outras pessoas, na construção e manutenção de relacionamentos saudáveis. As habilidades sociais incluem aspectos como comunicação assertiva, trabalho em equipe, liderança, negociação e resolução de conflitos.

A inteligência emocional, segundo Goleman (2012), é um fator determinante para o sucesso pessoal e profissional, pois influencia diretamente a capacidade de lidar com desafios, tomar decisões assertivas, construir relacionamentos positivos e alcançar objetivos. No contexto da ouvidoria, as competências comportamentais e a inteligência emocional são essenciais para o desempenho eficaz do ouvidor, que deve ser capaz de ouvir, compreender e responder às demandas dos diversos públicos de interesse de maneira empática e assertiva.

De acordo com Luciana Bertachini, na obra “O Caminho da paz: o brilho da mediação”, coordenada pela professora Jussara Sartini, “a comunicação assertiva surge como antítese desse cenário, promovendo um ambiente de compreensão mútua através de habilidades que valorizam a clareza, o respeito e a empatia, em contraponto à comunicação descuidada e manipuladora”.

## **2.3 Desafios do mundo contemporâneo**

Em um mundo onde a mudança é uma das maiores certezas que vivemos, há termos que definem o momento atual como VUCA e BANI. O Mundo VUCA (do inglês *Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*), acrônimo para Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo, e o Mundo BANI (do inglês *Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible*), acrônimo para Frágil, Ansioso, Não Linear, Incompreensível, são conceitos usados para descrever o estado atual do mundo, especificamente no contexto empresarial e profissional. De acordo com Bezerra (2023), “enquanto o Mundo VUCA enfatiza a natureza volátil e imprevisível do ambiente empresarial atual, o Mundo BANI foca na importância da resiliência e da capacidade de adaptação das empresas a essas mudanças. Ambos os conceitos, no entanto, reconhecem que a única constante no mundo dos negócios é a mudança, e que as empresas precisam ser ágeis, flexíveis e adaptáveis para sobreviver e prosperar em um ambiente em constante evolução.”

Em um contexto profissional e empresarial cheio de incertezas, a capacidade de ser ágil, flexível e adaptável é atributo de profissionais que são emocionalmente inteligentes e que possuem competências comportamentais bem desenvolvidas.



### **2.3.1 Ideias para navegar por esses desafios**

O historiador e filósofo israelense Yuval Noah Harari, em sua obra “21 lições para o século 21”, disserta a respeito dos desafios e das incertezas que caracterizam o mundo contemporâneo. Harari destaca que, no século XXI, a humanidade enfrenta questões complexas relacionadas à sociedade, meio ambiente, tecnologia e política. Argumenta que a capacidade de lidar com essas questões requer uma compreensão profunda das forças que moldam o mundo e uma abordagem crítica e reflexiva. Harari (2018) enfatiza a importância de desenvolver habilidades que permitam aos indivíduos navegar pelas incertezas e tomar decisões baseadas em um ambiente em constante mudança.

No contexto de um mundo VUCA ou BANI, as competências conhecidas como os 4 Cs de Harari (2018) – pensamento crítico, comunicação, colaboração e criatividade – são essenciais para o sucesso profissional e pessoal. A seguir, é apresentado um breve resumo dessas quatro competências.

- a. Pensamento crítico: é a capacidade de analisar informações de forma objetiva e tomar decisões informadas.
- b. Comunicação: muito importante para transmitir ideias de forma eficaz e colaborar com os outros.
- c. Colaboração: habilidade de trabalhar em equipe e construir relacionamentos positivos.
- d. Criatividade: atributo para gerar novas ideias e soluções inovadoras para os problemas.

Essas competências são particularmente importantes para os profissionais de ouvidoria, pois permitem que lidem com as complexidades e incertezas do ambiente contemporâneo, promovam a comunicação eficaz e colaborem com diversas partes interessadas na resolução de conflitos e na melhoria do clima organizacional e do ambiente de negócios.

## **2.4 Ética comportamental**

A ética comportamental refere-se aos princípios e valores que orientam o comportamento profissional, garantindo que as ações sejam justas, transparentes e respeitadas. No contexto profissional, a ética é fundamental para estabelecer confiança, credibilidade e integridade nas relações de trabalho e de negócios.

A maioria das organizações e entidades que têm o agir ético como norteador, o chamado código de ética e conduta – conjunto de normas, diretrizes e princípios –, orienta o comportamento de indivíduos ou grupos. O Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman (ABO Nacional, s.d.), originalmente aprovado em dezembro de 1997, teve sua redação atualizada durante o XXV Congresso Brasileiro de Ouvidores/Ombudsman da ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, em Fortaleza, Ceará, no dia 11 de novembro de 2022.

No trabalho do ouvidor/ombudsman, a ética desempenha um papel crucial. O profissional de ouvidoria deve atuar com imparcialidade, confidencialidade e respeito, garantindo que as manifestações advindas dos diversos públicos de interesse sejam tratadas de forma justa e eficaz. O desempenho da atividade de ouvidoria de forma íntegra e ética contribui para a manutenção da boa imagem da organização e para a construção de um ambiente de colaboração e confiança.

O PhD em psicologia clínica Marshall Rosenberg aborda o conceito de Comunicação Não Violenta (CNV) como uma prática ética nas relações interpessoais. De acordo com Rosenberg (2006),

“a CNV baseia-se em habilidades de linguagem e comunicação que fortalecem a capacidade de continuarmos humanos, mesmo em condições adversas.”

Por meio de técnicas de mediação e CNV, a ouvidoria apara arestas e promove a paz, aproximando as partes divergentes. De acordo com Maria Lumena Balaben Sampaio, na obra “O Caminho da paz: o brilho da mediação”, coordenada pela professora Jussara Sartini, “a ouvidoria promove o consenso a cada manifestação acolhida e naturalmente aproxima as partes, estruturando o diálogo; a mediação é intrínseca à sua natureza.”

## **2.5 Decálogo do ouvidor**

A palavra decálogo tem origem no grego “deka” (dez) e “logos” (palavra), sendo tradicionalmente utilizada para designar um conjunto de dez princípios ou mandamentos que orientam condutas éticas, morais ou profissionais. O exemplo mais conhecido é o Decálogo Bíblico, também chamado de Dez Mandamentos, presente no Antigo Testamento, que estabelece normas fundamentais de convivência e espiritualidade para as tradições judaica e cristã. Ao longo da história, o formato do decálogo foi adotado por diversas instituições e áreas do conhecimento como uma forma de sintetizar valores e diretrizes essenciais.

Em ambientes organizacionais, os decálogos funcionam como guias de comportamento, promovendo a ética, a responsabilidade e a coerência nas ações dos profissionais.

O Decálogo do Ouvidor é o conjunto de princípios que norteiam a ação do profissional de ouvidoria. O documento foi elaborado em 2005 e atualizado durante o Congresso Brasileiro de Ouvidores de 2022.

Há três anos, a sociedade vivia o contexto da pandemia de Covid-19, com impactos na rotina de trabalho das equipes de ouvidoria, tanto de empresas públicas como privadas, que tiveram que se adequar às limitações impostas pela pandemia e se adaptar ao atendimento remoto e ao teletrabalho, impossibilitando a adaptação gradativa e controlada, mas mantendo como norteadores os princípios e diretrizes do Decálogo.

A seguir, é apresentado um resumo de cada um dos pontos do Decálogo:

1. Agir com prudência, racionalidade e visão ampla, a partir de dados objetivos.
2. Agir de forma ética e discreta e sempre preservar o sigilo.
3. Agir de forma inovadora.
4. Agir com segurança e competência técnica, observando a visão holística.
5. Comunicar-se de forma que todos possam entender.
6. Ter independência no agir. Escutar e acolher o cidadão manifestante.
7. Agir segundo os princípios da Comunicação Não Violenta (CNV).
8. Agir de forma ética, sempre estar atento ao respeito às diferenças.
9. Conhecer o negócio. Contribuir para o aprimoramento dos processos.
10. Alinhar diferentes visões com foco em conexões.

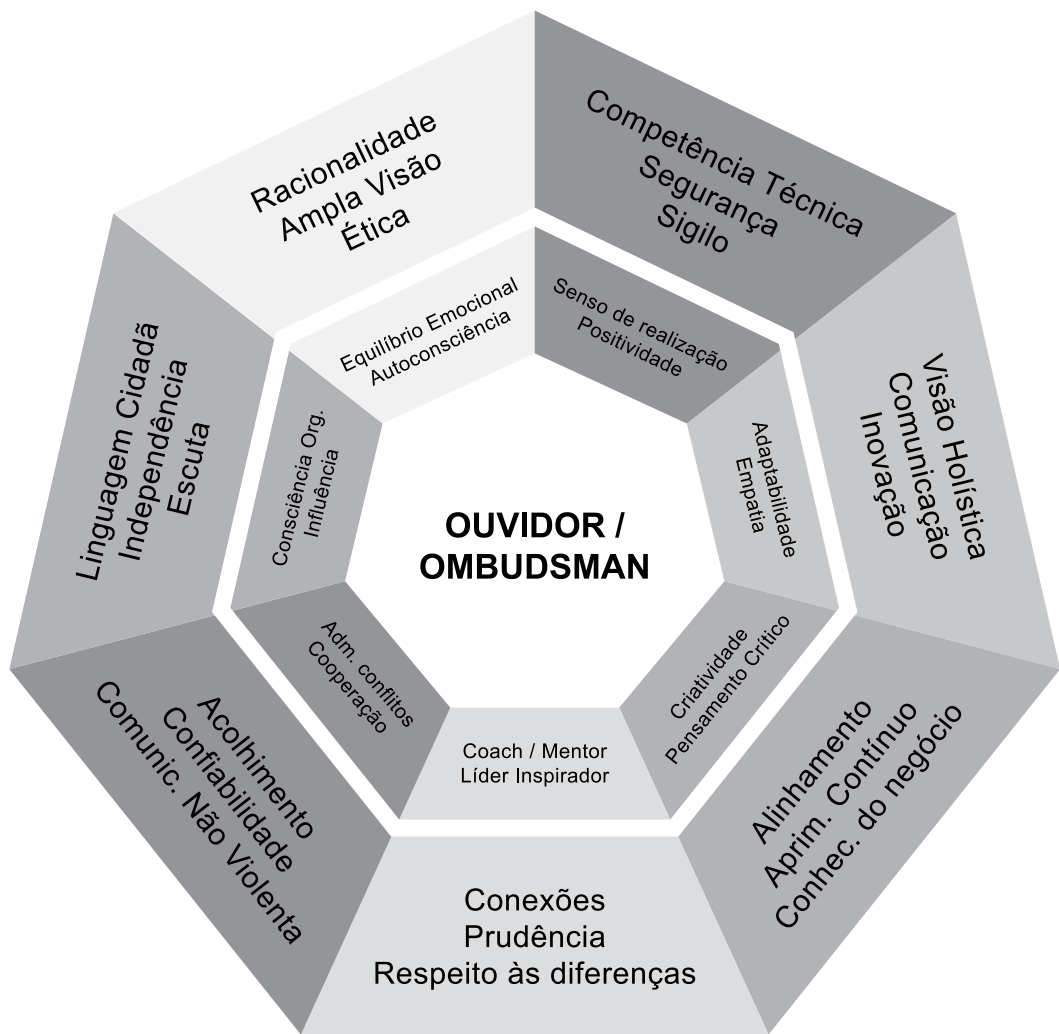
Esses princípios refletem não apenas um compromisso técnico, mas também um posicionamento ético diante das complexidades do mundo contemporâneo. O profissional que atua na ouvidoria, ao adotar o decálogo como referência, assume o papel de mediador entre os diversos públicos de interesse e a organização/entidade, promovendo a escuta qualificada, o respeito às diferenças e a construção de soluções justas e sustentáveis.

O Decálogo do Ouvidor, portanto, não é apenas um conjunto de normas, mas uma expressão dos valores que sustentam a prática da ouvidoria como instrumento de cidadania, transparência e transformação social. Sua adoção contribui para o fortalecimento da confiança institucional e para a consolidação de uma cultura organizacional mais ética, empática e orientada ao bem comum.

**2.6 Interface entre as competências comportamentais e o decálogo do ouvidor**

Em 2024, o pôster “Interface entre as competências comportamentais e o decálogo do ouvidor” foi exposto durante o XXVII Congresso Brasileiro de Ouvidores, realizado na cidade do Rio de Janeiro. A figura a seguir representa essa interface e resume o que vem sendo tratado no presente artigo científico.

**Figura 1 – Interface entre competências e o decálogo do ouvidor**



Fonte: Aguiar (2024)

No centro está o profissional de ouvidoria/ombudsman e na camada do meio estão listadas 14 competências essenciais para esse profissional lidar com os desafios do mundo contemporâneo:

1. Agir com autoconsciência: ou seja, conhecer-se para lidar com os desafios da melhor forma.
2. Ter autocontrole ou equilíbrio emocional: manter a calma, pensar antes de agir e adaptar-se às mudanças de maneira eficaz.
3. Agir com positividade: ver o lado positivo das pessoas, em situações e em eventos.
4. Ter senso de realização, ou seja, garra: esforçar-se para alcançar os objetivos, sem se ater a distrações.
5. Possuir capacidade de adaptabilidade: ter flexibilidade para lidar com mudanças e com incertezas, conseguindo lidar com múltiplas demandas.
6. Agir com empatia: reconhecer e compreender as emoções dos outros.
7. Ter consciência organizacional: saber quem são os influenciadores e quem toma as decisões na organização.
8. Exercer influência: gerar confiança, persuadir os outros a apoiarem suas ideias.
9. Trabalhar em equipe ou senso de cooperação: agir com empatia e respeito para desenvolver espírito de equipe.
10. Ter habilidade em administrar conflitos: entender as diferentes perspectivas e reconhecer as visões de todos os lados, articular as diferentes visões para buscar consenso.
11. Agir como *coach* ou mentor: induzir aprendizado e desenvolvimento, dando *feedback* e suporte, com interesse genuíno em ajudar outras pessoas.
12. Agir como líder inspirador: gerar impacto nas pessoas ao seu redor.
13. Atuar observando o pensamento crítico: analisar informações de forma objetiva e tomar decisões assertivas e embasadas.
14. Ser criativo: oferecer novas ideias e soluções inovadoras para vencer os desafios.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um mundo onde a incerteza e as mudanças são constantes, é muito importante que a humanidade procure novas formas de obter o equilíbrio e navegar por essas incertezas da melhor forma possível.

O desenvolvimento das competências comportamentais ajuda bastante o ser humano e o profissional a desempenhar da melhor forma seus diversos papéis na sociedade, na família e no mundo do trabalho.

Os fundamentos da inteligência emocional são como bússola que devem guiar a humanidade a enfrentar grandes desafios e, paradoxalmente, a enfrentar a “falta de humanidade” na sociedade contemporânea.

No contexto da ouvidoria, inteligência emocional e competências comportamentais são ferramentas essenciais para o profissional que atua na ouvidoria desempenhar sua atividade da melhor maneira possível.

Nesse contexto, o profissional de ouvidoria deve sempre buscar construir pontes, ou seja, relacionamentos baseados na confiança e no respeito, ser acolhedor, ético e íntegro no desempenho da sua atividade.

Documentos como o Decálogo do Ouvidor e o Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman (ABO Nacional, s.d.), que norteiam o agir do profissional da ouvidoria, são documentos vivos e devem ser de tempos em tempos revisados e adequados aos desafios contemporâneos, como – a título de exemplo – o contexto atual da utilização de Inteligência Artificial (IA).

Este trabalho, que envolveu pesquisa bibliográfica com autores nacionais e internacionais, pretendeu contribuir com ferramentas e ideias para o aprimoramento da atividade do profissional de ouvidoria. O trabalho não se esgota aqui, cabendo outros desdobramentos e análises aprofundadas à luz das competências comportamentais na atividade cotidiana do ouvidor.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Gustavo R. *Interface entre as competências comportamentais e o decálogo do ouvidor*, pôster publicado durante o XXVII Congresso Brasileiro de Ouvidores, Rio de Janeiro, 2024.

ALVES, Rubem. *O amor acende a lua*. Campinas: Papirus, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES / OMBUDSMAN (ABO NACIONAL). *Código de Ética do Ouvidor*. Disponível em: <https://www.abonacional.org.br/codigo-de-etica>. Acesso em: 21 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES / OMBUDSMAN (ABO NACIONAL). *Decálogo do Ouvidor*. Disponível em: <https://www.abonacional.org.br/decalogo-ouvidor>. Acesso em: 21 maio 2025.

BEZERRA, Sabrina. Nas empresas, um novo termo tem ganhado espaço: Mundo BANI. Disponível em: <https://www.startse.com/artigos/mundo-bani-o-que-e-esse-conceito/>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRIEU, Thomas. *Escutatória*. Santos: H1, 2024.

FRANCISCO, Papa. *Vida: a minha história através da história*. Rio de Janeiro: HarperCollins Brasil, 2024.

FRANKL, Viktor E. *Em busca de sentido: um psicólogo no campo de concentração*. 54. ed. São Leopoldo: Sinodal; Petrópolis: Vozes, 2021.

GOLEMAN, Daniel. *Inteligência emocional* [recurso eletrônico] / Daniel Goleman ; tradução Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

GOLEMAN, Daniel. *Inteligência Emocional: a teoria revolucionária que redefine o que é ser inteligente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

GUIA DO ESTUDANTE. Soft skills: conheça as habilidades mais valorizadas do momento. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/especial-publicitario/guia-do-estudante/noticia/2024/11/06/soft-skills-conheca-as-habilidades-mais-valorizadas-do-momento.ghtml>. Acesso em: 18 maio 2025.

HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

MARCELINO, Karla J. Competências comportamentais no trabalho, 2024. Disponível em: <https://www.abonacional.org.br/artigos/c8190a3b-54e2-464b-a6d9-9ddaf6897542>. Acesso em: 17 maio 2025.

MARCELINO, Karla J. Inteligência Emocional, 2022. Disponível em: <https://www.abonacional.org.br/artigos/e4eb88f-c-170e-479a-beb1-3f1dc29557e1>. Acesso em: 27 maio 2025.

O Caminho da paz: o brilho da mediação / organização Jussara Rodrigues Sartini. Belo Horizonte, MG: Editora Lisboa, 2025.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL (PUCRS), online, 2023. Os 4 pilares do lifelong learning: conceitos e aplicações. Disponível em: <https://online.pucrs.br/blog/lifelong-learning>. Acesso em: 27 maio 2025.

ROSENBERG, Marshall B. *Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais*. São Paulo: Ágora, 2006.

# CONTRIBUIÇÃO DAS OUVIDORIAS NO ENFRENTAMENTO DOS ASSÉDIOS E SEUS IMPACTOS NA SAÚDE MENTAL

Karla Júlia Marcelino<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

A relação entre assédio, estresse e adoecimento mental é bem documentada e amplamente estudada na psicologia, psiquiatria, neurociência e áreas relacionadas à saúde mental. É tema de grande importância para a saúde e o bem-estar do trabalhador. O assédio, seja ele moral ou sexual, é uma forma de violência psicológica que invariavelmente leva ao estresse. Esse estresse, quando se torna crônico e intenso, impacta profundamente o funcionamento do cérebro e do organismo, aumentando significativamente o risco de desenvolvimento de diversos transtornos mentais. Este artigo utilizou como método a revisão da bibliografia sobre o tema e tem por objetivo analisar a contribuição das ouvidorias no enfrentamento dos assédios e seus impactos na saúde mental. O tratamento das questões dos assédios requer uma abordagem sensível e equilibrada, envolvendo intervenção organizacional, com políticas claras e canais de denúncia confidenciais, nos quais as vítimas se sintam seguras para relatar condutas abusivas de violência, sem medo de retaliação, por meio de uma rede de apoio aos afetados e, quando necessário, medidas disciplinares. A atuação da ouvidoria é fundamental nas comunicações de assédio, no acolhimento sem julgamento das vítimas, na orientação para proteção ao denunciante e na garantia legal de sigilo e requisitos mínimos para apuração.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Assédio. Estresse. Adoecimento mental.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.95-110

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Serviços Sociais (UFPE), Gestão Pública (FGV), Psicologia Social e Organizacional (NUPESF) e Neurociência do Comportamento (PUC/RS). Vice-presidente da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. E-mail: karlajuliam@gmail.com.

---

### **Abstract**

The relationship between harassment, stress, and mental illness is well documented and widely studied in psychology, psychiatry, neuroscience, and related mental health fields. It is a topic of great importance for the health and well-being of workers. Harassment, whether moral or sexual, is a form of psychological violence that invariably leads to stress. This stress, when chronic and intense, profoundly impacts brain and body function, significantly increasing the risk of developing various mental disorders. The relationship between harassment, stress, and mental illness is direct and deeply interconnected. This article employed a literature review as its methodology. Its objective is to analyze the contribution of ombudsmen in confronting harassment and its impacts on mental health. Addressing harassment issues requires a sensitive and balanced approach, involving organizational intervention, clear policies, and confidential reporting channels where victims feel safe reporting abusive behavior without fear of retaliation. This includes a support network for those affected and, when necessary, disciplinary action. The role of the ombudsman is crucial in reporting harassment, providing non-judgmental support to victims, providing guidance on whistleblower protection, and ensuring legal confidentiality and minimum requirements for investigation.

**Keywords:** Ombudsman. Harassment. Stress. Mental illness.

## 1 INTRODUÇÃO

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

O clima organizacional, o assédio e o adoecimento mental estão interligados. O assédio é uma forma de violência psicológica que, ao gerar estresse prolongado e intenso, se torna fator de risco significativo para o desenvolvimento e agravamento de transtornos de saúde mental.

Guy Ryder (2022), diretor-geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), agência especializada das Nações Unidas criada em 1919 para promover justiça social e direitos humanos e trabalhistas, afirma:

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.

O documento Diretrizes para Elaboração de uma Política de Enfrentamento e Prevenção de Assédios nas Organizações (Marcelino, 2024) define segurança psicológica como:

um ambiente onde os membros da equipe se sentem seguros para assumir riscos, expressar suas opiniões, serem vulneráveis e cometerem erros sem medo de retaliação ou julgamento. Esse conceito é fundamental para promover um clima de confiança e colaboração dentro de uma equipe ou organização. Quando as pessoas se sentem psicologicamente seguras, são mais propensas a compartilhar ideias, resolver problemas em conjunto e contribuir para o sucesso coletivo. Isso geralmente leva ao aumento da inovação, criatividade e eficácia no trabalho em equipe.

Em um cenário onde o assédio – seja moral, sexual ou discriminatório – se manifesta como uma violência psicológica com profundos impactos na saúde mental, a existência de um canal independente e imparcial é crucial para que as vítimas possam denunciar condutas abusivas sem o medo imediato de retaliação, um dos maiores inibidores das denúncias.

A ouvidoria atua como elo de intermediação entre os colaboradores e a gestão, sendo um canal acessível, independente e confidencial para acolhimento e análise preliminar das denúncias. Trata-se de espaço específico e de competência técnica para o acolhimento e a escuta qualificada, bem como de orientação sobre as providências (e fluxo das tratativas) para a apuração preliminar dos fatos narrados.

Este artigo tem como objetivo analisar a contribuição das ouvidorias no enfrentamento dos assédios e seus impactos na saúde mental dos colaboradores.



## 2 DESENVOLVIMENTO

O clima organizacional competitivo, quando não gerenciado de forma adequada, pode ter consequências graves para a saúde mental dos colaboradores e para o desempenho da organização. Embora o clima organizacional competitivo possa, em teoria, impulsionar resultados e inovação, ele se torna negativo quando a competição extrapola os limites da saúde e da ética, gerando uma série de malefícios para os colaboradores e para a própria organização.

Clima organizacional competitivo é caracterizado por:

- Alta pressão por resultados: metas desafiadoras e prazos curtos são a norma, gerando um ambiente de constante urgência.
- Comparação constante: os colaboradores são frequentemente comparados entre si, incentivando a competição individual em detrimento do trabalho em equipe.
- Reconhecimento limitado: o sucesso individual é valorizado, enquanto os esforços em grupo são menos reconhecidos.
- Comunicação limitada: a comunicação aberta e transparente é dificultada, gerando um ambiente de desconfiança.
- Falta de flexibilidade: as regras e procedimentos são rígidos, dificultando a adaptação a novas situações.

A prática de condutas abusivas pode vir da cultura de cobrança por resultados econômicos e metas muitas vezes impossíveis de serem cumpridas. Essa situação pode gerar sentimento de incompetência e de constrangimento em quem não consegue alcançar o objetivo imposto, comprometendo gravemente sua saúde física e mental.

### 2.1 Assédio Moral

Marie-France Hirigoyen (2002, p. 17) conceitua o assédio moral como “qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho”.

Segundo a autora Barreto (2005), “Assédio moral é um mal, uma conduta inadequada, um comportamento hostil, que ocorre intencionalmente por meio de gestos, palavras, atos ou escritos de maneira reiterada e prolongada no tempo, causando danos diretos ao trabalhador e indiretos em sua vida, danos esses físicos, psicológicos, sociais, degrada o ambiente de trabalho, isola a vítima, atenta contra sua dignidade humana”.

Assédio é qualquer conduta indesejada que ofenda a dignidade ou a integridade física, psicológica ou sexual de uma pessoa. No ambiente de trabalho, pode se manifestar de diversas formas. Os assédios, sejam eles morais, sexuais ou de qualquer outra natureza, geram uma série de impactos negativos para as organizações, afetando diversos aspectos da organização. Pode incluir críticas constantes e injustas, ridicularização, isolamento, sobrecarga de tarefas ou negação de informações importantes.

### **2.1.1 Assédio Moral Organizacional**

A autora Araújo define o assédio moral organizacional como:

O conjunto de condutas abusivas, de qualquer natureza, exercido de forma sistemática durante certo tempo, em decorrência de uma relação de trabalho, e que resulte no vexame, humilhação ou constrangimento de uma ou mais vítimas com a finalidade de se obter o engajamento subjetivo de todo o grupo às políticas e metas da administração, por meio da ofensa a seus direitos fundamentais, podendo resultar em danos morais, físicos e psíquicos (Araújo, 2012, p. 76).

As autoras Lis Soboll e Thereza Gosdal conceituam como:

Um conjunto sistemático de práticas reiteradas, inseridas nas estratégias e métodos de gestão, por meio de pressões, humilhações e constrangimentos, para que sejam alcançados determinados objetivos empresariais ou institucionais, relativos ao controle do trabalhador (aqui incluído o corpo, o comportamento e o tempo de trabalho), ou ao custo do trabalho, ou ao aumento de produtividade e resultados, ou à exclusão ou prejuízo de indivíduos ou grupos com fundamentos discriminatórios (Gosdal; Soboll, 2009, p. 37).

É uma forma de gestão que utiliza métodos que submetem os trabalhadores a pressão excessiva, metas inatingíveis, controle abusivo e outras práticas que geram estresse e adoecimento coletivo.

### **2.1.2 Discriminação**

AAJUFE (Guia Prático, 2021) apresenta a seguinte definição:

“Compreende toda distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na raça, etnia, cor, gênero, deficiência, opinião política, ascendência nacional, origem social, idade, orientação sexual, identidade e expressão de gênero ou qualquer outra que atente contra o reconhecimento ou exercício, em condições de igualdade, dos direitos e liberdades fundamentais nos campos econômico, social, cultural, laboral ou em qualquer campo da vida pública: abrange todas as formas de discriminação, inclusive a recusa de adaptação razoável”.

## **2.2 Assédios virtuais**

O assédio moral virtual pode gerar danos mais expressivos que o assédio moral presencial, devido à velocidade e ao poder de alcance que as informações lançadas na internet, seja por meio das redes sociais, e-mails ou mensagens possuem. A extensão do dano torna-se enorme, principalmente se considerarmos que ofensas à dignidade e à honra de um trabalhador podem representar limitação de acesso ao mercado de trabalho (muitas empresas verificam redes sociais e informações da pessoa antes de contratá-la).

Ocorre pelos meios eletrônicos, como e-mails, redes sociais e aplicativos de mensagem. Pode envolver comentários ofensivos, ataques constantes, cobranças excessivas, exclusão sistemática de grupos e pressão por respostas imediatas fora do horário de trabalho.

Tanto o assédio moral quanto o sexual não precisam acontecer somente dentro da organização para serem configurados como tais. Podem ocorrer em: *happy hours*, festas e eventos corporativos, reuniões virtuais, viagens a trabalho, mensagens por e-mail ou WhatsApp, postagens em mídias sociais.

### **2.2.1 Cyberbullying**

“É o *bullying* realizado por meio das tecnologias digitais. Pode ocorrer nas mídias sociais, plataformas de mensagens, plataformas de jogos e celulares. É o comportamento repetido, com intuito de assustar, enfurecer ou envergonhar aqueles que são vítimas” (UNICEF).

### **2.2.2 Stalking**

O termo refere-se a um comportamento repetitivo e indesejado, geralmente associado à perseguição persistente e intrusiva de uma pessoa por outra. O *stalking* pode ocorrer no ambiente físico (seguir a pessoa na rua, aparecer no trabalho ou em casa, enviar presentes indesejados, fazer ligações incessantes etc.) ou virtual. No Brasil, o crime de perseguição é tipificado no Art. 147-A do Código Penal, introduzido pela Lei nº 14.132/2021 (Brasil, 2021), também conhecida como Lei do *Stalking*, que engloba a perseguição “por qualquer meio”.

### **2.2.3 Cyberstalking (Perseguição Virtual)**

É a perseguição obsessiva e reiterada de uma pessoa através de meios eletrônicos. Diferente do *cyberbullying*, que pode ser mais disperso e ter a intenção de humilhar publicamente, o *cyberstalking* é mais focado em uma única vítima e visa controlar, ameaçar ou invadir sua privacidade. É crime no Brasil (Art. 147-A do Código Penal).

## **2.3 Assédio Sexual**

A Lei nº 10.224, em seu art. 216-A (Brasil, 2001), define assédio sexual como “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”. Para fins penais, o assédio deve ocorrer entre um superior hierárquico e o subordinado, para configuração de crime. Para fins trabalhistas, o assédio sexual pode ser caracterizado entre pessoas do mesmo nível hierárquico.

A Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023 (Brasil, 2023), instituiu “o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da Administração Pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal”.

### **2.3.1. Assédio Sexual por Chantagem (*Quid Pro Quo*)**

É o tipo de assédio sexual mais diretamente tipificado como crime pelo Código Penal brasileiro (Art. 216-A). Ele ocorre quando o assediador exige uma conduta de natureza sexual em troca de benefícios ou para evitar prejuízos na relação de trabalho, emprego, cargo ou função. Para a configuração deste crime, é essencial que haja uma relação de hierarquia ou ascendência do assediador sobre a vítima.

### **2.3.2 Assédio Sexual por Intimidação**

Este tipo de assédio sexual cria um ambiente de trabalho ou social hostil, ofensivo, intimidatório, humilhante ou constrangedor para a vítima, por meio de condutas de natureza sexual. Diferentemente do assédio por chantagem, ele não envolve a exigência direta de uma troca de favores e,

para sua caracterização, não é estritamente necessária uma relação de hierarquia (embora ela possa agravar a situação).

### **2.3.3 Importunação Sexual**

A Lei 13.718, de 24 de setembro de 2018 (Brasil, 2018), define Importunação sexual como “praticar contra alguém e sem a sua anuência ato libidinoso com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de terceiro”. A pena para importunação sexual é de reclusão de 1 a 5 anos.

## **2.4 Relação entre assédio e estresse**

Os impactos psicológicos negativos na saúde estão diretamente relacionados à duração, intensidade e frequência dos assédios, assim como às características psicológicas das vítimas, dependendo de fatores como a personalidade, a relação com o assediador e o contexto da situação. A relação entre assédio (seja moral ou sexual) e estresse é direta e profunda. O assédio não é apenas um fator de estresse: ele cria um tipo de estresse crônico e traumático que pode ter consequências devastadoras para a saúde física e mental da vítima.

O conceito de carga alostática foi introduzido pelo neuroendocrinologista Bruce McEwen e pelo psicólogo Eliot Stellar, em 1993.

“A carga alostática representa o custo cumulativo das adaptações do organismo a estressores físicos, emocionais e ambientais. Em outras palavras, é a quantidade de energia necessária para o corpo manter o equilíbrio em face de diversos desafios. Quando essa carga se torna cronicamente elevada, pode levar a uma série de problemas de saúde, como distúrbios cardiovasculares, metabólicos e psicológicos” (McEwen; Stellar, 1993).

Em outras palavras, é o custo que o corpo paga para se adaptar ao estresse. O conceito é uma extensão da ideia de alostase, que se refere à forma como os sistemas fisiológicos do corpo se ajustam para atender às demandas do ambiente e manter a estabilidade através da mudança.

No entanto, quando essa capacidade adaptativa é sobrecarregada, seja por estressores frequentes, pela incapacidade de “desligar” a resposta ao estresse ou por uma resposta inadequada ao estressor, ocorre a carga alostática. Isso leva a uma ativação prolongada ou excessiva de sistemas fisiológicos (como o sistema nervoso, endócrino e imunológico), que a longo prazo pode causar danos significativos a diversos sistemas do corpo e aumentar a vulnerabilidade a doenças.

McEwen (1993) enfatizou que a carga alostática é uma medida objetiva das consequências biológicas do estresse prolongado e seu acúmulo pode ter impacto profundo na saúde mental e física ao longo da vida.

O assédio afeta o estresse de várias maneiras:

- Ativação do Eixo HPA: o assédio constante aciona o eixo hipotálamo-hipófise-adrenal (HPA), o principal sistema de resposta ao estresse do corpo. Isso resulta na liberação excessiva de cortisol, o hormônio do estresse.
- Sobrecarga emocional: lidar com situações de assédio e suas consequências exige grande esforço emocional, levando ao esgotamento mental e físico.
- Perda de controle: a vítima de assédio sente-se frequentemente impotente diante das

agressões, o que contribui para o aumento do estresse e da sensação de desamparo.

- Impacto no cérebro: o estresse crônico e o aumento do cortisol podem afetar negativamente o córtex pré-frontal (responsável por funções executivas como planejamento e tomada de decisões) e a amígdala (ligada às emoções como ansiedade e medo), podendo levar a dificuldades de concentração, impulsividade, problemas na regulação das emoções, aumento da ansiedade e do medo.
- Disfunção mitocondrial e estresse oxidativo: o cortisol pode induzir a disfunção das mitocôndrias (responsáveis pela produção de energia celular) e aumentar o estresse oxidativo no cérebro, processos que podem contribuir para o adoecimento neuronal.
- Sentimento de insegurança e medo constante: o assédio gera sensação de insegurança e medo, que pode se manifestar como hipervigilância, dificuldade de confiar nas pessoas e receio de frequentar determinados lugares.

## **2.5 Consequências gerais do assédio**

Independentemente de sua forma, o assédio pode levar a uma série de problemas de saúde mental e física e afetar o bem-estar geral.

### **2.5.1 Saúde Mental**

- Transtornos de ansiedade e depressão crônicos: exposição contínua ao assédio e ao estresse eleva significativamente o risco de desenvolver transtornos de ansiedade generalizada, transtorno do pânico e depressão maior. A hiperatividade da amígdala (ligada ao medo e ansiedade) e as alterações nos neurotransmissores podem se tornar persistentes.
- Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT): assédio severo e prolongado leva a vítima a desenvolver TEPT, com sintomas como flashbacks, pesadelos, evitação de situações relacionadas ao trauma, hiperexcitação e mudanças negativas no humor e cognição.
- Síndrome de Burnout (esgotamento profissional): especialmente no assédio moral no trabalho, o estresse crônico leva ao Burnout, caracterizado por exaustão emocional, despersonalização (sentimento de cinismo e distanciamento do trabalho e das pessoas) e baixa realização pessoal.
- Dificuldades cognitivas: o estresse crônico e a exposição elevada ao cortisol podem danificar o hipocampo (área do cérebro crucial para memória e aprendizado) e o córtex pré-frontal (responsável por funções executivas). Isso se manifesta como dificuldades de concentração, problemas de memória, lentidão no raciocínio e dificuldades na tomada de decisões.
- Alterações de personalidade: a pessoa assediada pode desenvolver mudanças duradouras na personalidade, como aumento da desconfiança, ceticismo, irritabilidade, isolamento social e visão negativa de si mesma e do mundo, com eventual perda progressiva da identidade e da autoconfiança.
- Baixa autoestima e autoconfiança: a constante desvalorização e humilhação corroem a autoestima do indivíduo, que passa a se sentir incapaz, incompetente e sem valor.
- Pensamentos suicidas: em casos extremos, a intensidade do sofrimento e o sentimento de desesperança podem levar a pensamentos suicidas e, lamentavelmente, tentativas.

- Agravamento de transtornos psiquiátricos preexistentes: para indivíduos com predisposição a transtornos mentais, o assédio e o estresse crônico podem funcionar como um gatilho para o desenvolvimento ou agravamento desses quadros.
- Abuso de substâncias: alguns indivíduos podem recorrer ao álcool, drogas ou medicamentos para tentar lidar com o sofrimento e a ansiedade, desenvolvendo dependência a longo prazo.

### **2.5.2 Saúde física**

O estresse crônico tem impacto significativo no corpo. As consequências a longo prazo incluem doenças físicas crônicas.

- Doenças cardiovasculares: aumento do risco de hipertensão, doenças cardíacas e AVC.
- Problemas digestivos: síndrome do intestino irritável, úlceras, gastrite e outros distúrbios gastrointestinais.
- Dores: dores de cabeça tensionais, musculares, enxaquecas e fibromialgia.
- Supressão do sistema imunológico: maior suscetibilidade a infecções, resfriados frequentes e risco aumentado de doenças autoimunes.
- Distúrbios do sono: insônia crônica, sono não reparador e pesadelos.
- Problemas de pele: agravamento de condições como acne, eczema e psoríase.

### **2.5.3 Bem-estar geral**

- Deterioração das relações sociais: a vítima de assédio pode se isolar socialmente, seja por vergonha, medo ou pela dificuldade de confiar nas pessoas. Isso afeta relacionamentos familiares, amizades e a capacidade de formar novas conexões.
- Impacto na carreira e vida profissional: o assédio no ambiente de trabalho, em particular, pode levar à perda de emprego, dificuldades em encontrar novas oportunidades, queda de produtividade e desmotivação crônica, resultando em impacto financeiro e na progressão da carreira.
- Envelhecimento precoce: o estresse crônico pode acelerar o processo de envelhecimento celular, impactando a longevidade e a qualidade de vida.
- Perda de qualidade de vida: o conjunto de todos esses fatores leva a pessoa a uma significativa redução na qualidade de vida, com a perda de prazer em atividades que antes gostava e sentindo-se constantemente sobrecarregada, cansada e infeliz.

É fundamental reconhecer que as consequências do assédio e do estresse crônico não são meramente “psicológicas”, mas têm um profundo impacto biológico e social, exigindo intervenção profissional e ambiente de apoio para a recuperação do indivíduo.

### **2.5.4 Na organização**

O adoecimento mental de funcionários pode ter várias consequências para as organizações, afetando não apenas o bem-estar individual, mas também o desempenho e a eficiência no ambiente de trabalho.

- Baixo desempenho e produtividade: funcionários lidando com problemas de saúde mental podem enfrentar dificuldades para manter desempenho consistente e eficiente.

- Absenteísmo: aumento nas faltas e ausências no trabalho devido a questões relacionadas à saúde mental.
- Presenteísmo: funcionários podem estar presentes no trabalho, mas com baixo nível de produtividade devido a condições de saúde mental.
- Altas taxas de rotatividade: funcionários que enfrentam desafios de saúde mental podem optar por deixar a organização em busca de ambiente mais favorável.
- Custos de saúde e benefícios: aumento nos custos relacionados a planos de saúde e benefícios, especialmente se a saúde mental não for adequadamente abordada.
- Ambiente de trabalho tóxico: problemas de saúde mental não tratados podem contribuir para um ambiente de trabalho tóxico, impactando a moral e a satisfação geral.
- Riscos de segurança: funcionários que lidam com problemas de saúde mental podem estar mais propensos a cometer erros que afetam a segurança no local de trabalho.
- Impacto na cultura organizacional: pode afetar negativamente a cultura da organização, especialmente se não houver suporte adequado e políticas para lidar com questões de saúde mental.
- Diminuição da inovação e criatividade: a saúde mental desafiadora pode prejudicar a capacidade dos funcionários de contribuir com ideias inovadoras e criativas.
- Dificuldade de colaboração: a comunicação e colaboração no local de trabalho podem ser prejudicadas, já que funcionários enfrentando problemas de saúde mental podem ter dificuldade em se envolver efetivamente.
- Reputação da organização: problemas persistentes de saúde mental entre os funcionários podem afetar a reputação da organização, tanto interna quanto externamente.
- Impacto nas relações interpessoais: pode levar a conflitos e tensões nas relações entre colegas de trabalho.
- Possíveis ações legais: se a organização não abordar adequadamente questões de saúde mental, pode enfrentar potenciais ações legais relacionadas a ambiente de trabalho prejudicial.
- Dificuldade em atrair talentos: reputação negativa em relação ao suporte à saúde mental pode tornar difícil atrair e reter talentos.
- Diminuição da satisfação do cliente: funcionários enfrentando desafios de saúde mental podem ter dificuldade em fornecer bom atendimento ao cliente.

## **2.6 Papel da ouvidoria no enfrentamento aos assédios**

O acolhimento na ouvidoria é prática essencial para garantir que as demandas sejam ouvidas, compreendidas e tratadas com o devido sigilo e confidencialidade. Ao receber as manifestações de maneira empática, respeitosa e atenciosa, a ouvidoria proporciona espaço seguro para os cidadãos expressarem suas manifestações, principalmente relativas aos assédios.

“O acolhimento está relacionado ao atendimento inicial que se presta a alguém no que diz respeito à escuta de suas demandas e demonstração de uma postura que proporcione à pessoa que está sendo acolhida mais segurança, compreensão psicológica, cuidado. Os atendimentos deverão ter como base o acolhimento ao denunciante, a garantia de privacidade, o sigilo sobre

as informações prestadas, a disponibilização do tempo necessário para a escuta ativa e o estabelecimento de uma relação de confiança que preze pela empatia. A escuta ativa e respeitosa caracteriza-se pela demonstração de interesse, compreensão e valorização do que o denunciante está relatando. Além de cuidadosa, essa escuta é ausente de postura julgadora e de perguntas excessivas que venham causar constrangimentos à vítima. Torna-se necessário que o ambiente das ouvidorias seja acolhedor, proporcionando atendimento individualizado”. (CGU, 2023, p. 20)

Marcelino (2022, p.22) enfatiza:

A escuta ativa é uma das habilidades mais importantes da ouvidoria. Requer disposição e interesse no que a outra pessoa tem a dizer, compreendendo o seu ponto de vista, sem julgamentos pessoais, num processo de interação mútua. Essa prática favorece a comunicação efetiva entre duas ou mais pessoas no ambiente de trabalho, resultando, inclusive, em que ideias expressas, solicitações e sugestões possam contribuir para a melhoria do ambiente organizacional.

Daniel Goleman (1995) popularizou amplamente o conceito de inteligência emocional e suas competências, incluindo a empatia, com a publicação de seu *best-seller Inteligência Emocional* (1995) e demais obras. Ele define a empatia como a capacidade de compreender as emoções dos outros, de se colocar no lugar do outro e de reagir apropriadamente aos seus sentimentos. É sobre perceber as perspectivas e sentimentos dos outros, mesmo que não sejam explicitamente expressos.

### **2.6.1 Como a ouvidoria contribui para o acolhimento**

Escuta qualificada e empática:

- A ouvidoria oferece espaço onde a vítima pode se expressar sem julgamento, sendo ouvida com atenção e empatia. Essa escuta é crucial para a pessoa se sentir validada e compreendida em um momento de vulnerabilidade.
- Muitas ouvidorias contam com profissionais treinados, como psicólogos ou mediadores para realizar esse primeiro contato de forma sensível.

Confidencialidade e segurança:

- A garantia de confidencialidade (e, em muitos casos, a possibilidade de denúncia anônima) cria um ambiente de segurança para a vítima. Essa garantia é fundamental, pois o medo de retaliação é um dos maiores entraves para que as pessoas denunciem o assédio.
- O acolhimento manifesta-se na tranquilidade que a ouvidoria pode oferecer, assegurando que a identidade da vítima será protegida e que o processo será conduzido com a devida discrição.

Orientação e informação:

- Parte do acolhimento é fornecer à vítima informações claras sobre seus direitos, os procedimentos internos da organização para lidar com o assédio e as possíveis consequências para o agressor.
- A ouvidoria pode orientar sobre a coleta de provas e a importância de registrar os fatos, sem pressionar a vítima a tomar decisões imediatas.



Apoio psicológico e encaminhamento:

- Embora a ouvidoria não substitua um acompanhamento terapêutico, ela pode atuar como porta de entrada para o apoio psicológico. Muitas ouvidorias, especialmente em grandes organizações ou órgãos públicos, têm parceria ou rede de contato com serviços de saúde ocupacional ou psicologia que podem ser indicados às vítimas.
- O acolhimento estende-se ao direcionamento da vítima para os recursos de apoio de que ela possa necessitar.

Reafirmação de valores e cultura organizacional:

- A existência de uma ouvidoria que acolhe demonstra o compromisso da organização com o bem-estar de seus colaboradores e com a não tolerância ao assédio. Isso, por si só, é uma forma de acolhimento institucional, pois sinaliza que a empresa se preocupa e está disposta a agir.

Cabe à ouvidoria respeitar a confidencialidade das denúncias, protegendo a identidade das partes envolvidas. Ao garantir o sigilo das informações recebidas e agir com imparcialidade quanto à denúncia registrada em seu banco de dados e encaminhar para a devida apuração pela organização, a ouvidoria ajuda a construir um ambiente de trabalho baseado na transparência, confiança e justiça.

A ouvidoria não atua como correição (papel da Corregedoria) ou na fiscalização (ação peculiar ao Ministério Público), mas poderá subsidiar possível instauração de Processo Administrativo Disciplinar – PAD, considerando-se que a denúncia foi registrada no seu banco de dados. Para tanto, o teor da manifestação deverá apresentar o detalhamento recomendável, contendo informações precisas e sujeitas a possível apuração por parte do próprio órgão.

Segundo Marcelino:

A tipificação do assunto requer clareza por parte da própria equipe, ao registrar a manifestação, considerando que a falta de informações precisas, a ausência de um maior detalhamento dos fatos e possíveis provas poderão levar ao arquivamento da própria denúncia formulada ou mesmo inviabilizar a instauração de um possível Processo Administrativo Disciplinar. (Marcelino, 2017)

Para a autora, “a ouvidoria é um canal essencial para o combate ao assédio nas organizações, atuando como ponte entre o denunciante e a gestão e garantindo um processo ético, imparcial e confidencial. Seu papel é fundamental para a construção de ambiente de trabalho mais seguro e respeitoso”.

A ouvidoria deve realizar análise preliminar das denúncias para determinar sua validade e gravidade e, caso sejam válidas, encaminhar para investigação interna aplicável.

Ao analisar uma denúncia, a equipe da ouvidoria deve identificar se o seu conteúdo permite que os fatos possam ser apurados pela organização. Na análise preliminar, não se faz juízo de valor acerca dos fatos narrados, e sim avaliação da existência de elementos de convicção sobre a denúncia para posterior apuração.

### **2.6.2 Critérios de admissibilidade das denúncias**

- Análise da competência da ouvidoria para tratar a denúncia apresentada
- Verificação da clareza e objetividade das informações apresentadas
- Avaliação da relevância e pertinência da demanda
- Verificação da existência de outras demandas em andamento sobre o mesmo assunto

Por sua natureza, a ouvidoria coleta e analisa informações valiosas sobre os riscos aos quais a organização ou empresa está exposta. Ao registrar e analisar as manifestações dos cidadãos, pode identificar tendências, padrões e áreas de vulnerabilidade que indiquem a presença de riscos. A análise das questões levantadas pelos colaboradores de forma agregada e a identificação de padrões ou tendências ajudam a detectar problemas sistêmicos ou áreas de melhoria, contribuindo para que a organização tome medidas proativas para abordar questões subjacentes e promover mudanças positivas no ambiente de trabalho.

A criação de um protocolo de denúncias de assédio nas ouvidorias é essencial para garantir que as denúncias sejam tratadas de forma eficaz, consistente e justa. A efetividade no tratamento das demandas de assédio refere-se à capacidade de responder de maneira adequada, justa e resolutiva às denúncias ou casos de assédio.

É importante que as organizações adotem medidas para proteger a identidade do denunciante durante todo o processo, a menos que seja estritamente necessário revelá-la para a conclusão adequada da investigação e conclusão do processo. Cabe observar que a legislação específica de cada organização ou entidade pública pode estabelecer penalidades ou variações nas punições.

É fundamental garantir o sigilo e a confidencialidade de uma denúncia, especialmente em contextos como PAD, investigações internas ou canais de denúncia. O devido processo legal e o direito à ampla defesa devem ser garantidos ao servidor ao longo do PAD, permitindo que ele apresente argumentos, conteste acusações e exerça seus direitos de forma justa.

### **2.7 Política de atendimento**

Para lidar com denúncias e garantir que sejam tratadas de maneira adequada e eficaz, a organização deve estabelecer um conjunto de diretrizes e procedimentos que irão compor sua política de atendimento. Ela deve descrever o processo pelo qual as denúncias de assédio serão apuradas e investigadas, incluindo quem conduzirá a investigação, passos a serem seguidos e como serão coletadas as evidências. Devem ser contempladas também as medidas de proteção imediatas para garantir a segurança e o bem-estar dos envolvidos durante o processo de apuração, oferecendo apoio psicossocial às vítimas de assédio.

Durante o processo de investigação, é necessário garantir que o denunciado tenha direito à ampla defesa e seja tratado com justiça.

Uma política de não retaliação proíbe qualquer forma de represália contra indivíduos que denunciam violações, irregularidades ou má conduta. Qualquer pessoa que faça denúncia de má conduta, como assédio, discriminação, fraude ou violações éticas, deve ser protegida contra qualquer forma de represália por parte da organização ou de seus colegas. Ela é fundamental para criar um ambiente de trabalho seguro, transparente e ético, onde os funcionários se sintam encorajados a relatar preocupações sem medo de consequências negativas para sua posição, carreira ou bem-estar.

Para ser eficaz, essa política deve ser claramente comunicada a todos os funcionários e acompanhada por procedimentos claros para lidar com denúncias de retaliação, caso ocorram. Além disso, é importante que os líderes e gestores demonstrem apoio ativo à política, reforçando a importância de relatar preocupações e garantindo que as denúncias sejam tratadas de forma justa e imparcial. É necessário esclarecer a todos na organização que qualquer pessoa que seja culpada de retaliação enfrentará consequências disciplinares, que podem incluir até demissão, se apropriado.

### **2.7.1 Rede de apoio**

A criação de uma rede de apoio eficaz na organização para o atendimento às vítimas de assédios é fundamental para fornecer o suporte necessário às pessoas afetadas. Essa rede deve envolver diversas áreas e profissionais, a fim de garantir que as vítimas recebam assistência abrangente e adequada.

A humanização no trabalho está associada à criação de um ambiente mais acolhedor que valoriza e respeita os funcionários, levando em consideração suas necessidades físicas, emocionais, sociais e profissionais. Envolve a promoção da saúde mental e da qualidade de vida dos funcionários, bem como o estabelecimento de relações interpessoais positivas e uma cultura que prioriza o cuidado, a empatia, o respeito mútuo, a colaboração, a diversidade e o equilíbrio entre vida pessoal e profissional. Acolhimento e prevenção em saúde mental são aspectos fundamentais para promover o bem-estar emocional e psicológico das pessoas.

Profissionais da área de saúde mental podem fornecer aconselhamento e apoio terapêutico especializado para ajudar as vítimas a lidar com o trauma e o estresse emocional.

## **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os assédios morais, sexuais ou qualquer forma de discriminação configuram-se como condutas abusivas, humilhantes e vexatórias. É crucial que as organizações estejam cientes desses comportamentos prejudiciais e adotem políticas e procedimentos para prevenir e coibir os casos de assédios no local de trabalho. Isso inclui promover ambiente saudável, fornecer treinamento de sensibilização e tomar medidas corretivas, quando necessário, para proteger a saúde mental e o bem-estar dos funcionários. Uma política de prevenção e enfrentamento aos assédios, com uma rede de apoio bem estruturada e coordenada demonstra o compromisso da organização em lidar eficazmente com os assédios e em fornecer um ambiente seguro e respeitoso para todos os funcionários. É fundamental que as vítimas de assédio sintam que podem recorrer a recursos disponíveis para ajudá-las a enfrentá-los.

Este artigo propôs analisar a contribuição das ouvidorias no enfrentamento dos assédios e seus impactos na saúde mental dos colaboradores. As ouvidorias transcendem a mera função de canal de denúncias, configurando-se como pilares estratégicos para a construção e manutenção de ambientes de trabalho éticos, seguros e psicologicamente saudáveis.

As ouvidorias destacam-se por oferecerem um canal seguro e confidencial para o acolhimento das vítimas de assédio ou mesmo testemunhas, a escuta qualificada de suas demandas e a tramitação imparcial das denúncias. Além de fornecer dados cruciais para a identificação de padrões e a formulação de políticas preventivas, como treinamentos e campanhas de conscientização, que fortalecem a cultura de respeito e integridade.

Quanto maior a duração e intensidade do assédio, mais profundos e duradouros serão os danos à saúde mental. Contudo, a presença de um suporte social pode ser fator crucial para atenuar esses impactos negativos, promovendo a resiliência e facilitando a recuperação da vítima. A ausência desse suporte, por outro lado, potencializa os efeitos deletérios do assédio no bem-estar do indivíduo.

Ao investir em políticas de prevenção e enfrentamento ao assédio, as organizações demonstram seu compromisso com o bem-estar de seus colaboradores e contribuem para a construção de um ambiente de trabalho mais saudável e produtivo, no qual os colaboradores se sintam valorizados e engajados.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (Ajufe). *Política de Prevenção e o Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação no Poder Judiciário: Guia prático para Implementação com Foco em Gênero*. [S. l.]: [s. n.], maio 2021.

ARAÚJO, Adriane Reis de. *O assédio moral organizacional*. São Paulo: LTr, 2012.

ARGOSLAB. Explorando a Carga Alostática e os seus Biomarcadores Disponíveis. [S. l.]: [s. n.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.argoslab.com.br/explorando-a-carga-alostatica-e-os-seus-biomarcadores-disponiveis>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BARRETO, Margarida Maria Silveira. *Assédio Moral, a violência sutil: análise epidemiológica e psicossocial no trabalho no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

BRASIL. Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2001. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para dispor sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 maio 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10224.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10224.htm). Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 set. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm). Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.132, de 31 de março de 2021. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de perseguição. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14132.htm). Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.540, de 03 de abril de 2023. Institui 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 abr. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14540.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14540.htm). Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília, DF: CGU, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/corregedoria/arquivos-corregedoria/legislacao/manual-de-processo-administrativo-disciplinar-cgu-ano-2022.pdf/view>. Acesso em: 22 jul. 2025.

CGU (Controladoria-Geral da União). *Guia Lilás: orientações para a prevenção e o tratamento do assédio moral e sexual e da discriminação na administração pública federal*. Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/93176/1/Guia\\_para\\_prevencao\\_assedio.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/93176/1/Guia_para_prevencao_assedio.pdf). Acesso em: 22 jul. 2025.

GOLEMAN, Daniel. *Inteligência Emocional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1995.

GOSDAL, Thereza Cristina; SOBOLL, Lis Andrea Pereira et al. Assédio moral organizacional: esclarecimentos conceituais e repercussões. In: SOBOLL, Lis Andrea Pereira; GOSDAL, Thereza Cristina. *Assédio moral interpessoal e organizacional*. São Paulo: LTr, 2009.

HIRIGOYEN, Marie-France. *Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

MARCELINO, Karla Júlia. Possibilidades e desafios das ouvidorias no enfrentamento de denúncias de assédio moral no ambiente de trabalho. *Revista da ABO Nacional*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 45-60, 2017. Disponível em: <https://revista.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

MARCELINO, Karla Júlia. A comunicação não violenta como método de escuta ativa. *Revista Científica da ABO Nacional*, Brasília, DF, ano 6, n. 5, p. 22-26, jan./jun. 2022. Disponível em: [https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/03\\_202281.pdf](https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/03_202281.pdf). Acesso em: 31 jul. 2025.

MARCELINO, Karla Júlia. *Diretrizes para elaboração de uma Política de Enfrentamento e Prevenção de Assédios nas Organizações*. Organização de Luciana Bertachini. São Paulo: ABO Nacional, 2024.

McEWEN, Bruce S.; STELLAR, Eliot. Stress and adaptation. *Annual Review of Neuroscience*, v. 16, n. 1, p. 57-79, 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Eliminação da Violência e Assédio no Mundo do Trabalho*. [S. l.]: ONU Mulheres, 2021. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/08/ONU\\_C190-Eliminacao-da-Violencia-e-Assedio-no-Mundo-do-Trabalho\\_PT.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/08/ONU_C190-Eliminacao-da-Violencia-e-Assedio-no-Mundo-do-Trabalho_PT.pdf). Acesso em: 11 jun. 2025.

RYDER, Guy. *Saúde mental no trabalho*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2022. Disponível em: [https://www.ilo.org/global/publications/WCMS\\_857613/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_857613/lang-es/index.htm). Acesso em: 11 jun. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Assédio e saúde mental: como as organizações podem promover um ambiente saudável? [S. l.], [s. n.], [s. d.]. TST. Disponível em: <https://tst.jus.br/-/assédio-e-saúde-mental-como-as-organizações-podem-promover-um-ambiente-saudavel>. Acesso em: 14 jun. 2025.

# POR UMA OUVIDORIA *BUSINESS PARTNER*: UMA RESPOSTA ÉTICO-ATIVA PARA UM MUNDO INCOMPREENSÍVEL

Davi de Oliveira Bellan<sup>1</sup>

Erilene Pires Oliveira<sup>2</sup>

---

## Resumo

Este artigo propõe uma reinterpretação da atuação típica de ouvidoria por meio de dois movimentos complementares: (i) resgatar o papel historicamente ativo do ouvidor luso-brasileiro – magistrado que, representando o poder régio, mediava interesses locais e centrais para manter a governabilidade e a harmonia ético-relacional do Estado – e (ii) alinhar esse legado ao conceito contemporâneo de *business partner* (parceiro de negócios), que entrega valor estratégico às organizações por meio de inteligência relacional e articulação ético-ativa de interesses. Para ilustrar essa convergência, descreve-se a atuação da ouvidoria do Sebrae/RJ no caso do processo de coconstrução da parceria Sebrae/RJ–CRECI-RJ, conduzida a fim de apoiar o CRECI-RJ na qualificação das capacidades empreendedoras de credenciados. A metodologia aqui utilizada revisita a bibliografia acerca da temática em conjunto com as técnicas de escuta ativa, mapa de empatia, grupo focal e processamento e análise de linguagem natural por meio de Inteligência Artificial (IA). Em face dos desafios atuais, este trabalho explora como uma ação de ouvidoria ético-ativa ou *business partner* (BP) pode identificar lacunas de competência para atuar mediando, articulando e coformulando ações e conexões relacionais para agir como elo entre as partes de um mesmo ecossistema de valor, fortalecendo eticamente a boa governança. Conclui-se que o hibridismo entre aspectos resgatados da tradição de ouvidoria luso-brasileira, ausentes no modelo de *ombudsman* (representante do cidadão) sueco, e parâmetros de atuação do *business partner* pode ampliar a eficácia estratégica da ação de ouvidoria, oferecendo assim vereda aos que desejam evoluir de uma postura reativa para um modelo de atuação ético-ativo capaz de gerar valor compartilhado.

**Palavras-chave:** Ouvidoria estratégica. Inteligência relacional. *Business partner* (parceiro de negócios). Mediação ética. Governança.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.111-120

1 Pós-graduado em Gestão de Relacionamento com o Cliente. Analista de Ouvidoria do Sebrae Rio de Janeiro (Sebrae/RJ). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: davi.bellan@rj.sebrae.com.br.

2 MBA em Gestão Empresarial e Gestão de Projetos. Ouvidora do Sebrae Rio de Janeiro (Sebrae/RJ). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: erilenepires@rj.sebrae.com.br.

---

## **Abstract**

This article proposes a reinterpretation of the typical role of an ombudsman through two complementary movements: (i) recovering the historically active role of the Portuguese-Brazilian ombudsman – a magistrate who, representing the royal power, mediated local and central interests to maintain the governability and ethical-relational harmony of the State – and (ii) aligning this legacy with the contemporary concept of business partner, who delivers strategic value to organizations through relational intelligence and ethical-active articulation of interests. To illustrate this convergence, we describe the role of the Sebrae/RJ Ombudsman in the case of the co-construction process of the Sebrae/RJ–CRECI-RJ partnership, conducted to support CRECI-RJ in qualifying the entrepreneurial capabilities of accredited professionals. The methodology used here revisits the bibliography on the subject together with the techniques of active listening, empathy mapping, focus groups, and natural language processing and analysis through Artificial Intelligence (AI). In view of current challenges, this paper explores how an ethical-active ombudsman or business partner (BP) action can identify gaps in competence to act as a mediator, articulator and co-formulator of actions and relational connections to act as a link between the parties of the same value ecosystem, ethically strengthening good governance. It is concluded that the hybridism between aspects rescued from the Portuguese-Brazilian ombudsman tradition, absent in the Swedish ombudsman (citizen representative) model, and business partner performance parameters, can increase the strategic effectiveness of the Ombudsman action, thus offering a path to those who wish to evolve from a reactive stance to an ethical-active model of action capable of generating shared value.

**Keywords:** Strategic ombuds. Relational intelligence. Business partner. Ethical mediation. Governance.

## 1 INTRODUÇÃO

As ouvidorias modernas foram constituídas como canais de escuta para que cidadãos e clientes sejam ouvidos e tenham seus anseios considerados durante a condução da governança. Essa visão, consagrada no Brasil sob inspiração do *ombudsman* (representante do povo) sueco, fez do ouvidor um porta-voz dos anseios populares perante o poder central.

Da promulgação da Constituição Cidadã (1988) até hoje, os anseios de cidadãos e clientes cresceram em importância, passando a integrar as mais diversas preocupações estratégicas. Em suas obras, Chiavenato (2010) e Reichheld (2022) trazem a reflexão acerca da relação entre empresa e cliente, afirmando que vivemos em um modelo de capitalismo progressivamente orientado ao cliente, um modelo em que as organizações devem construir suas reputações considerando aspectos éticos e afetivos na relação com seus públicos e que na esfera administrativa entende-se que o capital humano tem peso crescente na geração de valor e na composição de estratégias de governança.

No entanto, para compreender essa valorização de anseios, é preciso observar que no atual contexto, adjetivado segundo Lipovetsky (2017) como “hipermoderno”, sobressai a volatilidade das estruturas sociais e das relações. Situação que, impulsionada pelos ambientes virtuais, valoriza formas de sociabilidade intensas, emotivas, mas efêmeras. Essa intensidade gera a sensação de aceleração, na qual o “hiperconsumo” e a evolução tecnológica produzem uma percepção constante de urgência, ansiedade e angústia, em um horizonte frágil e não linear em que as organizações lidam simultaneamente com pressões sistêmicas voláteis e imprevisíveis, segundo Cascio (2021).

Vivemos então um momento em que as macroestruturas, sociais e administrativas, concebidas para realidades mais estáveis, têm colapsado diante de demandas que se propagam mais rápido do que os canais formais conseguem metabolizar.

Neste vácuo de responsividade, em que instituições passaram a ser vistas com desconfiança por sua incapacidade de sustentar governança efetiva, tal como demonstram Levitsky e Ziblatt (2018) em sua obra *Como as democracias morrem*, as ouvidorias por vezes são percebidas como “caixas de reclamações” passivas e incapazes de lidar com o cotidiano de seus usuários. Sendo assim, a atualidade pede que a escuta e a representação de interesses ocorram via novas possibilidades como: leitura ágil de cenários diversos, articulação e mediação, bem como proposições ético-ativas dirigidas à *eudaimonia* coletiva. O termo grego *eudaimonia* foi descrito por Aristóteles em sua obra *Ética a Nicômaco* (2004) como um bem supremo, objetivo final de todos os seres humanos. Daí a afirmação de uma *eudaimonia* coletiva, cuja finalidade se destaca como uma proposição ética e fundamental para a boa governança.

O que nos leva a lembrar que já vivemos em nosso solo períodos incertos em que a lei seguia os humores do rei, o ouvidor luso-brasileiro se sobressaía como operador prático da justiça que, dotado de autonomia singular, atuava por mediações, correições e decisões adaptativas coerentes com sua convivência junto às comarcas e seus dilemas, de acordo com Mello (2009). Infelizmente, por opção histórica moderna, a ouvidoria foi refundada na democracia tomando como exemplo quase exclusivo o distante *ombudsman* sueco e praticamente ignorando o familiar ouvidor luso-brasileiro.

Mas poderia essa raiz luso-brasileira enriquecer hoje a ação de ouvidoria? Em consonância com o pensamento de Ulrich (1997) e Ornellas (2021), este artigo defende que sim e que essa



adição é possível se ancorada na inteligência relacional do *business partner*, nascido do RH para facilitar a interseção entre *stakeholders*, alta gestão e colaboradores, conciliando na organização interesses diversos e objetivos centrais como fazia o ouvidor português.

Para dar consistência a essa adaptação, apresentaremos ainda o caso em que a ouvidoria do Sebrae/RJ atua na coconstrução da parceria entre Sebrae/RJ–CRECI-RJ, que traduz o amadurecimento da área em direção a uma postura ético-ativa que hibridiza o ouvidor luso-brasileiro e o BP.

Finalmente, ao conceituar este viés e validá-lo via exemplo de caso, a pretensão é oferecer um caminho para revitalizar a função da ouvidoria, ainda fundamental por seu potencial de oferecer escuta qualificada, compreensão contextual, articulação ética e fortalecimento da governança organizacional junto a seu ecossistema de valor, conforme defendem Vargo e Lusch (2008).

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Voltando às raízes: revisitando as origens do ouvidor

A institucionalização das ouvidorias no Brasil pós-1988 costuma ser explicada, mesmo nos manuais da Controladoria-Geral da União (CGU), sob a lógica da importação direta do modelo do *ombudsman* sueco (representante do cidadão) de 1809. Entretanto, raramente se examina quem era esse personagem em seu contexto histórico – e o que de fato fazia.

Em consulta ao trabalho de Fariborz Nozari (1990) e Sweden (s.d.), que oficialmente representa o *ombudsman* parlamentar hoje, verifica-se que algumas das características decisivas deste modelo foram absorvidas pela ouvidoria brasileira, tais como independência funcional, possibilidade ampla de acesso a locais e documentos, enfoque na recepção de queixas, representação de um poder centralizado e criação de relatórios apontando melhorias ao povo. Mas quem era o *ombudsman*? Para que foi criado? Objetivando lançar luz às raízes do que é chamado de ouvidoria brasileira, vejamos um pouco da história desse personagem.

Nozari (1990) demonstra que, conforme registro histórico, a instituição do *ombudsman*, então chamado “Supremo de sua Majestade”, deu-se durante o reinado de Carlos XII, em 1713. Após 13 anos afastado de seu território, o rei cria um cargo que representa sua justiça, assegurando que a administração sueca não caísse em desordem. Em 1809, após a queda de um governo autocrático, o parlamento sueco recria o *ombudsman*, objetivando exercer controle sobre a administração e viabilizar melhorias a partir das reclamações do povo.

Isto posto, consideremos que, já na origem, o *ombudsman* representava o poder central, dispondo de autonomia para prover justiça ao receber reclamações, aplicar sanções e recomendar melhorias visando ao bem comum. No entanto, nada indica que ele buscasse articular poderes locais e centrais em nome da boa governança. Quem historicamente atuava assim era o ouvidor luso-brasileiro, como será pontuado a seguir.

Em 1548, quando Pero Borges foi nomeado primeiro ouvidor-geral designado à colônia brasileira, Portugal já era um império com vasta rede de possessões ultramarinas, marcadas por dinâmicas de poder próprias, sendo apenas um entre muitos ouvidores em um contexto de antigo regime em que, conforme aponta Isabele de Mello (2009), era necessário conhecer, mediar, articular e até apoiar parcialmente interesses locais para corresponder às expectativas régias. Mais que representar os “olhos do rei”, a tradição de ouvidoria luso-brasileira agia sob uma ação mantenedora da

justiça no sentido da *phronesis* aristotélica (Nussbaum, 2009). Isto é, a ouvidoria agia de acordo com uma prudência prática, uma capacidade de deliberar corretamente sobre o bem viver, devendo considerar as circunstâncias particulares de cada situação a ser analisada. Nesse sentido e segundo podemos notar em Gonçalves (2012), o ouvidor português era o responsável por receber petições e fiscalizar o exercício da justiça régia que, segundo observamos, antecede em séculos o modelo sueco já citado no texto.

Muitas das prerrogativas desse ouvidor eram moduladas para a cooperação e preservação da ordem, o que evidencia uma aplicação pragmática da justiça. Embora representasse a centralidade real, sua atuação prática revelava-o como um contrapeso em um sistema flexível e diverso, operando em prol da harmonização de interesses e poderes.

Desse modo, tomando os entendimentos de Mello (2009) e Schwartz (1979), o ouvidor luso-brasileiro, além das atribuições modernas, exercia:

- Mediação contextualizada: ponderava normas régias e realidades locais na resolução de disputas diversas.
- Articulação de interesses: intermediava, junto ao poder central e elites locais, visando estabilidade relacional.
- Fiscalização adaptada: ao receber denúncias e reclamações, ajustava soluções adaptadas às particularidades locais.
- Proposição ativa de melhorias: mesmo sem haver informação de problema, recomendava e conduzia intervenções administrativas e judiciais, visando equilíbrio e boa governança.

Ou seja, observa-se simultaneamente um especialista técnico na aplicação das normas e um artífice político hábil em negociar e harmonizar interesses divergentes. No entanto, como o artigo visa apenas o resgate das raízes virtuosas do ouvidor luso-brasileiro, serão pontuados alguns problemas recorrentes em sua atuação (Mello, 2009):

- Conflito de interesse: quando Francisco Barros, ouvidor interino, usou o cargo para favorecer casamentos e obter contratos régios.
- Falta de sinergia com o poder central: que ocorria quando ouvidores bloqueavam ordens régias, não estabeleciam diálogo, ou abusavam de suas prerrogativas.
- Descrédito local: quando João de Sousa, na correição de 1624, foi hostilizado pela elite carioca, que via nele um corpo estranho às alianças municipais.

Esses são exemplos que ilustram como interesses patrimoniais, atritos hierárquicos e descredibilidade podiam comprometer o ouvidor. Mas se então há raízes virtuosas não reincorporadas ao renascimento da função de ouvidoria, seriam elas válidas hoje? Sob quais novos formatos?

Aqui se evidencia o que Ulrich (1997) afirma acerca do *business partner* ser compreendido como ponte possível à reincorporação virtuosa da tradição luso-brasileira. Nascido quando a área de Recursos Humanos (RH) é desafiada a agregar valor estratégico por meio do capital humano, o BP surge para atuar próximo ao dia a dia organizacional, mediando objetivos institucionais e realidades locais de forma ético-ativa, como fazia o ouvidor luso-brasileiro (Chiavenato, 2010).

Sendo assim, a ampliação da ouvidoria ao papel de BP pode fortalecer tanto suas raízes quanto sua função de elo entre ética, relacionamentos e propósito organizacional.

## 2.2 O ouvidor BP no mundo BANI: modelo de ação ético-estratégico

Ao considerar o espírito deste tempo para compreender o ambiente de atuação da ouvidoria, é importante ressaltar a noção de BANI, acrônimo de *Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible*, que significa Frágil, Ansioso, Não linear e Incompreensível. Cascio (2021) argumenta que tal noção descreve com precisão a fragilidade, ansiedade, não linearidade e incompreensibilidade contemporâneas, observando que ela reflete o caos intenso em que vivemos, desde as falhas sistêmicas até a ansiedade informacional, em que os clientes buscam novas experiências, e mesmo uma ética submetida ao consumo (termo cunhado por Lipovetsky, 2006). Tudo dura pouco, a angústia acompanha os ciclos de satisfação e as exigências voláteis geram movimentos erráticos como os cancelamentos virtuais de pessoas e de reputações.

Pensando tal dilema, Ricardo Lupion (2022) aponta desafios às organizações brasileiras, como a necessidade de adaptação ágil à fragilidade, a gestão da ansiedade, a tomada de decisões em um ambiente não linear e a comunicação clara em cenário incompreensível.

Em consonância com o que Ornellas (2021) destaca, o modelo de *Business Partner* possibilita ao profissional de RH uma nova identidade, ao torná-lo um agente de transformação e elo entre diferentes públicos da organização. Por este aspecto, é possível inferir que as questões referentes aos desafios de gestão organizacional, em especial os dilemas do BANI, impulsionam modelos de gestão e governança mais sensíveis aos seus ecossistemas. Isto é possível na medida em que o modelo de *Business Partner* é implementado ao modo de atuação do RH, voltado para uma ouvidoria que se apresenta como elo entre os ecossistemas de valor e os ecossistemas internos e externos da instituição. Tal posicionamento demarca uma ação estratégica interessante, em vista dos quatro chapéus que concede ao ouvidor: parceiro estratégico; agente de mudanças; especialista administrativo; defensor dos colaboradores.

Frente à fragilidade e necessidade de adaptação, o ouvidor veste o chapéu de parceiro estratégico: mantendo olhar próximo ao negócio e a força de trabalho, ajudando a gestão a reorganizar processos rapidamente via aprendizagem continuada, convertendo crises em oportunidades e fomentando resiliência (como o ouvidor luso-brasileiro enquanto mediador contextualizado). As ações que trazem à ouvidoria a versatilidade necessária para torná-la um antídoto eficaz aos dilemas do mundo BANI são descritas abaixo.

- Face às incertezas e ansiedades, o BP fortalece o ouvidor como defensor dos colaboradores, reforçado pela escuta cuidadosa que nutre confiança organizacional. Assim, um ouvidor BP transforma medos em diálogos, detecta desgastes relacionais e aciona ações cocriadas para restabelecer comunicação harmoniosa (como fazia o ouvidor luso-brasileiro ao articular interesses).
- Ante a incompreensibilidade, entram em cena os chapéus de especialista administrativo e agente de mudanças do BP. Dominando métricas específicas, traduz dados em análises e propõe ativamente melhorias, deixando rastros de boa diligência. Essa atuação oferece segurança decisória, servindo de escudo moral e legal para gestões eticamente responsáveis (tal qual o ouvidor luso-brasileiro como fiscalizador adaptado e propositor ativo).

Desse modo, incorporar hoje a versatilidade do *Business Partner* junto às raízes lusitanas virtuosas não representa para a ação de ouvidoria um luxo, mas sim o enriquecimento ético-estratégico

necessário para que possa impedir que a fragilidade atual rache estruturas e corrompa culturas organizacionais.

Em síntese, ao se somar os quatro chapéus do BP (parceiro estratégico, agente de mudanças, especialista administrativo, defensor dos colaboradores); as três forças legadas pelo ombudsman sueco (credibilidade da independência e amplo acesso, escuta voltada a melhorias, legitimidade ética institucional) e as quatro virtudes do ouvidor luso-brasileiro (mediação contextualizada, articulação de interesses, fiscalização adaptada, proposição ativa de melhorias) surge um novo modelo de ouvidoria que, adaptado ao território BANI, sustenta a governança e equilibra pressões afetivas, interesses e objetivos de negócio, via a vocação aristotélica do “justo no caso concreto”. É o contrapeso luso-brasileiro atualizado. Quando as normas claudicam, se apresenta o ouvidor BP enquanto força estratégica apta a injetar ética situacional e garantir a coesão até que o organismo se adapte.

### **2.3 Trajetória de uma ouvidoria ativa: breve histórico da ouvidoria do Sebrae/RJ**

Criada em 1999 sob a condução do jornalista Lúcio de Abreu, a ouvidoria do Sebrae/RJ, uma das pioneiras do Sistema Sebrae, surge como canal independente para recepção de manifestações, estruturando fluxos básicos que introduzem a escuta democrática na instituição.

Entre 2006 e 2018, já dirigida por Walcyr Borges, a então “assessoria de ouvidoria” passa a absorver denúncias e demandas internas; apoiar a elaboração do primeiro Código de Ética do Sebrae/RJ (referência para o modelo sistêmico de 2017); incorporar ferramentas digitais de gestão (Supravizio BPM); participar de comissões estratégicas de ética e segurança da informação (CSIC).

No triênio 2019–2022, o advogado Gabriel Portella assume como ouvidor e conduz a ouvidoria a um posicionamento mais estratégico e ético-ativo, destacando-se especialmente pela vinculação direta da área ao Conselho Deliberativo Estadual, reforçando independência funcional; estruturação de espaço físico próprio (com adesivagem personalizada, mobiliário adequado e proteção acústica); responsabilidade pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); maior participação institucional via transparência, LGPD e compliance; atuação proativa na pandemia, em parceria com as áreas de Gestão de Pessoas e Estratégia, para atender a questões de bem-estar, saúde mental e infraestrutura; mudança física para a sede, aproximando a área das atividades institucionais cotidianas; visitas do ouvidor a escritórios regionais e participação em eventos, visando aproximação, divulgação da atuação e fortalecimento ético.

Em 2023, a analista de carreira Erilene Pires Oliveira assume como primeira ouvidora mulher do Sebrae/RJ, aprofundando a guinada ético-ativa e amadurecendo a atuação interinstitucional (mediação de conflitos e expansão do atendimento típico) e extrainstitucional (parcerias e ações conjuntas) da área, com destaque para a parceria com a unidade de gestão de pessoas em sessões sigilosas de escuta e reestruturação relacional e na criação do programa “Colaboradores de Milhões”, baseado em elogios espontâneos registrados por clientes internos e externos.

O amadurecimento da ouvidoria veio com a viabilização de capacitações em gestão ética de relacionamentos, o tratamento de avaliações NPS (*Net Promoter Score*) que buscam aferir a qualidade do relacionamento do cliente com a organização, as manifestações nas redes sociais do Sebrae/RJ e análises de sentimentos via IA. Além disso, ampliaram-se visitas às áreas e es-

critérios regionais para divulgação da atuação da ouvidoria, dos princípios ético-relacionais e do novo Código de Ética Sebrae 2023.

Atualmente, a área tem se aprofundado enquanto parceira da governança organizacional em ações que contribuem diretamente com quatro dos dez pilares do programa de Integridade da instituição (Código de Ética, Ouvidoria, Investigações Internas, Comunicação e Treinamento).

## **2.4 Conectando interesses: a parceria entre Sebrae/RJ e Creci-RJ**

A parceria surge em 16 de agosto de 2024 a partir da demanda do CRECI/RJ de apoio técnico-operacional do Sebrae/RJ para a qualificação empreendedora dos seus credenciados. Todo o processo de solicitação da superintendência do CRECI-RJ ao Sebrae/RJ deu-se por intermédio das ouvidoras das instituições. A parceria proposta para qualificação dos profissionais credenciados do CRECI-RJ abriu a possibilidade de o Sebrae/RJ exercer influência em relação ao ecossistema de valor empreendedor na figura dos corretores, fundamentado em seu Código de Ética, cujo propósito maior é a promoção de negócios e ambientes de negócio aptos a serem protagonistas do desenvolvimento sustentável nacional. Ao criar e implementar treinamentos sob medida de acordo com as demandas analisadas em conjunto com o parceiro CRECI-RJ, foi possível ao Sebrae/RJ exercer uma ação de governança e treinar os profissionais selecionados pelo parceiro nas temáticas relevantes à empresa e às necessidades de seus credenciados, como *soft skills*, gestão financeira, *workshops* de boas práticas de ética profissional e estratégias de comunicação.

A atuação da ouvidoria do Sebrae/RJ como BP foi decisiva para conectar eficientemente interesses a soluções sob vozes e necessidades reais. Esse modelo contempla o que Ulrich (1997) assinala como os chapéus do BP mencionados anteriormente no texto e que podem ser compreendidos a partir das ações elencadas abaixo:

- Parceria estratégica: alinha institucionalmente soluções de valor ao Sebrae/RJ e CRECI-RJ;
- Defesa dos colaboradores: ouve, advoga e articula necessidades e percepções dos corretores junto ao CRECI-RJ;
- Especialista administrativa: estrutura rigorosamente cada etapa, das reuniões iniciais às análises qualificadas, com métodos contemporâneos;
- Agente de mudança: promove ações inovadoras e que impactam positivamente o ecossistema empreendedor do CRECI-RJ.

Ressalte-se que tal atuação espelha, na prática, o que Nussbaum (2009) argumenta como sendo virtudes tradicionais do magistado luso-brasileiro que mediava contextos distintos com prudência prática (*phronesis* aristotélica), contribuindo diretamente para a construção de soluções que beneficiam a todos.

## **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Defendeu-se neste trabalho que a ouvidoria atual deve superar um modelo de ação predominantemente reativo e assumir posição ético-ativa e estratégica nas governanças públicas e organizacionais.

Inspirado na tradição luso-brasileira e nas práticas contemporâneas de inteligência relacional, o modelo de Ouvidoria *Business Partner* (OBP) proposto resgata tanto o ouvidor ancestral, magistrado da prudência, como o conecta ao perfil contemporâneo do *Business Partner*, especializado

na geração ativa de valor. Conforme demonstrado, interesses mediados e articulados e soluções cocriadas voltadas ao fortalecimento reputacional e à promoção da *eudaimonia* coletiva resultam em boa governança.

Nesse sentido, a abordagem adotada faz eco aos ideais do notório João Elias de Oliveira, primeiro ouvidor público brasileiro, especialmente quanto à sua defesa de um modelo de ouvidoria pública com status estratégico, voltado a uma ação ativa e engajada na articulação de boa governança. Para honrar essa visão, a proposta é transformar esse perfil ético-ativo em protagonista da governança relacional contemporânea, ajudando a cocriar soluções e sustentar vínculos.

Fica aqui um convite e uma provocação a todos os leitores: experimentar o modelo OBP enquanto força ética articuladora de propósito, cultura e estratégia, pois o futuro da ouvidoria reside na capacidade de conciliar escuta e ação ético-estratégica, gerando reconexão em um mundo mutável, por meio de uma atuação eficiente e profundamente ética.

## REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Paulo C. Marcondes. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 1145b10-20.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *História das Ouvidorias*. Brasília: Portal Gov.br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/ouvidorias/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 25 maio 2025.
- CASCIO, Jamais. *Facing the Age of Chaos*. San Francisco: Open the Future, 2021.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LIPOVETSKY, Gilles. *A era do vazio: ensaios sobre o individualismo contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- LUPION, Ricardo. Contratos empresariais e o mundo BANI: brittle, anxious, nonlinear and incomprehensible. *RJLB*, ano 8, n. 6, 2022.
- MELLO, Isabele de Matos Pereira de. *Administração, justiça e poder: os ouvidores-gerais e suas correições na cidade do Rio de Janeiro (1624-1696)*. 2009. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.
- NOZARI, Fariborz. The Swedish Institution of Justice Ombudsman. *International Journal of Legal Information*, v. 18, n. 1, p. 1-16, 1990.
- NUSSBAUM, Martha C. *A fragilidade da bondade: fortuna e ética na tragédia e na filosofia grega*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria brasileira, estímulo à cidadania: entrevista concedida a Luiz Carlos Assis lasbeck. *Organicom*, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 168-177, 1º sem. 2010.
- ORNELLAS, Marco. *DesignRHs para um novo mundo: como transformar o RH em designer organizacional*. 2. ed. São Paulo: Jandaíra, 2021.
- OSTERWALDER, Alexander; PIGNEUR, Yves. *Business model generation: a handbook for visionaries, game changers, and challengers*. Hoboken: Wiley, 2010.

REICHHELD, Fred; DARNELL, Darci; BURNS, Maureen. *Vencendo com propósito: como o NPS pode levar sua empresa a um novo patamar de sucesso*. São Paulo: Benvirá, 2022.

SCLAVI, Marianella. *Arte di ascoltare e mondi possibili: come si esce dalle cornici di cui siamo parte*. Milano: Bruno Mondadori, 2003.

SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SWEDEN. Parliamentary Ombudsman (JO). *History*. [s.l.]: JO, [s.d.]. Disponível em: <https://www.jo.se/en/about-jo/history/>. Acesso em: 25 maio 2025.

ULRICH, Dave. *Human resource champions: the next agenda for adding value and delivering results*. Boston: Harvard Business School Press, 1997.

VARGO, Stephen L.; LUSCH, Robert F. Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, v. 36, n. 1, p. 1-10, 2008.

# INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NAS OUVIDORIAS: INOVAÇÃO NO ATENDIMENTO AO CIDADÃO

Erika Helena Lopes Gaia Alves<sup>1</sup>

Pablo March Frota Miranda Lima<sup>2</sup>

Silvia Midori Fujita Nozuma<sup>3</sup>

---

## Resumo

A inteligência artificial (IA) tem se consolidado como uma ferramenta valiosa na transformação de diversos setores, incluindo as ouvidorias públicas. Essas ouvidorias são responsáveis por receber e responder demandas de usuários, exigindo processos demorados de cadastro, triagem, avaliação e resposta qualificada dentro de prazos legais. Com o aumento do volume e da complexidade das manifestações, a aplicação de IA nas ouvidorias públicas mostra-se revolucionária ao melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. O objetivo deste artigo é identificar ferramentas de IA que permitam personalizar e agilizar o atendimento técnico nas ouvidorias, respeitando as demandas e recursos específicos de cada organização. A metodologia adotada foi uma pesquisa exploratória, com análise documental e revisão integrativa de literatura, apoiada em estudos de caso de experiências reais de implantação de IA em ouvidorias públicas no Brasil. Como resultados, observou-se que a implementação de programas de computador projetados para simular conversas humanas no atendimento inicial e de sistemas de classificação automatizada das demandas agiliza os processos e fornece dados importantes para a tomada de decisões estratégicas. A ouvidoria generativa, conceito que utiliza IA para identificar tendências e gerar percepção intuitiva, permite a identificação de problemas e a adoção de medidas proativas para resolvê-los. Ferramentas de IA, como *chatbots* (programas de computador projetados para simular conversas humanas) e painéis interativos, aprimoram a eficiência operacional, permitindo a visualização de dados consolidados. É nesse cenário que o Observatório FALA.SP da Controladoria Geral do Estado de São Paulo se integrará, possibilitando análises preditivas que identificarão padrões e tendências para otimizar a gestão da ouvidoria. Conclui-se que a IA tem potencial de transformar as ouvidorias públicas, tornando-as mais eficazes e alinhadas às necessidades da população.

**Palavras-chave:** Inteligência artificial. Ouvidorias públicas. Observatório FALA.SP. Análise preditiva. Qualidade de atendimento.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.121-129

1 Bacharel em Economia pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); MBA em Gestão de Processos pela UNIMAIS. Corregedora da Controladoria Geral do Estado de São Paulo. E-mail: ehlgalves@sp.gov.br.

2 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá; MBA em Relações Internacionais pelo IBMEC. Corregedor da Controladoria Geral do Estado de São Paulo. E-mail: pmfmlima@sp.gov.br.

3 Bacharel em Fisioterapia pela Universidade Estadual de São Paulo (UNESP); especialista em Fisioterapia aplicada à Ortopedia e Traumatologia pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Corregedora da Controladoria Geral do Estado de São Paulo. E-mail: smfnozuma@sp.gov.br.



---

### **Abstract**

Artificial Intelligence (AI) has established itself as a valuable tool in transforming various sectors, including public ombudsman services. These ombudsman offices are responsible for receiving and responding to user demands, requiring time-consuming processes of registration, screening, evaluation, and qualified responses within legal deadlines. With the increasing volume and complexity of complaints, the application of AI in public ombudsman services proves to be revolutionary in improving the quality of services provided to citizens. This article aims to identify AI tools that can help personalize and streamline technical service in ombudsman offices, respecting the specific demands and resources of each organization. The methodology used was exploratory research, including document analysis and an integrative literature review, supported by case studies of real experiences with AI implementation in Brazilian public ombudsman services. As a result, it was observed that the implementation of computer programs designed to simulate human conversations for initial service and automated demand classification systems speeds up processes and provides strategic decision-making data. The concept of Generative Ombudsman, which uses AI to identify trends and generate insights, enables proactive problem-solving. AI tools, such as chatbots and interactive dashboards, enhance operational efficiency by enabling the visualization of consolidated data. In this context, the FALA.SP Observatory of the São Paulo State Controller General's Office will be integrated, enabling predictive analyses to identify patterns and trends to optimize the management of the ombudsman service. In conclusion, AI has the potential to transform public ombudsman services, making them more effective and aligned with the needs of the population.

**Keywords:** Artificial intelligence. Public ombudsman offices. FALA.SP Observatory. Predictive analyses. Quality of service.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a inteligência artificial (IA) tem se consolidado como ferramenta poderosa na transformação de diversos setores e as ouvidorias públicas não são exceção.

As ouvidorias são órgãos setoriais voltados a receber e responder demandas de seus usuários, demandas essas as mais variadas possíveis, que exigem cadastro, triagem, identificação, avaliação e o procedimento final, que é conceder respostas qualificadas e personalizadas, em prazos pré-determinados por lei aos seus usuários (Valente, 2022, p.20).

As ouvidorias públicas atuam como canais fundamentais de comunicação entre os cidadãos e as instituições do setor público, recebendo e gerenciando manifestações. No entanto, o crescente volume de informações e a complexidade dessas manifestações demandam soluções inovadoras para garantir atendimento ágil e de qualidade.

Nesse contexto, a aplicação de IA nas ouvidorias públicas apresenta-se como uma revolução silenciosa que promete melhorar significativamente a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, como é o caso da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP, 2022) que, desde março de 2022, tem utilizado a inteligência artificial por meio de atendimento por *chatbot*, com o objetivo de dar mais agilidade ao suporte aos jurisdicionados e à população em geral.

O assistente virtual *chatbot* também é utilizado desde agosto de 2024 pela Ouvidoria Geral do SUS para ampliar e melhorar a comunicação, acessibilidade e resolução dos questionamentos feitos pelos usuários, simplificando o acesso dos cidadãos e proporcionando informações objetivas e confiáveis sobre os serviços de saúde do Sistema, como promoção, prevenção, cuidados e recuperação da saúde.

Os dados coletados pela ouvidoria fornecem informações valiosas para os gestores locais embasarem tomadas de decisão estratégicas, como a alocação mais eficaz de recursos e o desenvolvimento de políticas públicas mais direcionadas às demandas da população (Brasil, 2024).

Portanto, a incorporação de soluções de IA nas ouvidorias não só otimiza os processos internos e melhora a eficiência operacional, mas também assegura um serviço mais responsivo e alinhado às necessidades dos cidadãos.

A inteligência artificial tem grande potencial para transformar as ouvidorias públicas em ferramentas mais eficazes e eficientes no atendimento às demandas sociais. No entanto, é fundamental que a implementação dessas tecnologias seja feita de forma responsável e ética, garantindo a proteção dos direitos dos cidadãos.

O objetivo deste artigo é identificar ferramentas de IA que permitam personalizar e agilizar o atendimento técnico nas ouvidorias, respeitando as demandas e recursos específicos de cada organização. Ao longo do texto, será analisado como essas tecnologias têm o potencial de transformar os processos de trabalho. Serão apresentadas também informações relevantes para fomentar o debate sobre o papel da IA no aprimoramento da atuação das ouvidorias.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 A ouvidoria pública e seus desafios

As ouvidorias atuam como canais de interlocução entre os usuários de serviços públicos e o Estado, ao facilitarem o acesso aos serviços e permitirem que os cidadãos apresentem opiniões,

solicitações ou denúncias. Segundo o Manual de Ouvidoria Pública do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (Brasil, 2018), as manifestações recebidas podem subsidiar os gestores na identificação de problemas e na implementação de melhorias conjunturais e estruturais. Dessa forma, as ouvidorias também exercem uma função estratégica na gestão pública, ao oferecerem informações que contribuem para o aperfeiçoamento das políticas e ações governamentais.

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

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as ouvidorias (tanto as públicas, como as privadas) tiveram um salto evolutivo tremendo, impulsionadas sobretudo pelas reivindicações populares por maior participação nas deliberações do Estado (Spiller; Silva; Souza, 2021-2022, p. 14)

Para fortalecer a participação popular e assegurar a implementação dos princípios democráticos, de acordo com Moura (2021), é importante que as ouvidorias públicas estejam cada vez mais atentas às demandas da sociedade, as quais são definidas por características econômicas, sociais e culturais comuns. Ao promover a acessibilidade, facilitar o acesso aos serviços e reduzir prazos de resposta, aumenta sua credibilidade perante os cidadãos. Com base nessas finalidades, as ouvidorias públicas têm se reinventado, a fim de acompanhar as frequentes mudanças sociais para atender os seus usuários de forma adequada.

No Brasil, as ouvidorias públicas estaduais evidenciam a necessidade de um melhor desempenho em seus atendimentos, os quais devem ser apresentados nos seus resultados e consolidados por meio de exigência de continuidade e transparência com os usuários. Observa-se, simultaneamente, o avanço da tecnologia e o aparecimento sucessivo de suas ferramentas (Valente, 2022, p.72).

Essenciais para o controle social e a transparência governamental, as ouvidorias podem enfrentar desafios operacionais, como a gestão de grandes volumes de dados e a limitação de recursos humanos. Esses desafios frequentemente resultam em ampliação no prazo de respostas ou perda de celeridade no atendimento às demandas. Além disso, pode acarretar a subutilização das informações recebidas, que poderiam ser analisadas para melhorar processos administrativos e de governança.

## **2.2 IA: um panorama dos conceitos-chave**

A Indústria 4.0 surgiu com o advento da Quarta Revolução Industrial e, assim como as revoluções industriais anteriores, traz mudanças significativas em diversos segmentos industriais com sua promessa de aumento de produtividade por meio de inovação tecnológica. Sua premissa é o trabalho inteligente e praticamente autônomo das máquinas. Dentre todos os seus recursos, tem especial destaque a inteligência artificial, que, conforme Spiller, Silva e Souza (2021-2022), promete e proporciona muitas possibilidades de aperfeiçoamento de serviços.

As Inteligências Artificiais (IAs) são, de acordo com Siqueira (2020), instrumentos tecnológicos peculiares de tomada de decisão, estruturados a partir de base de dados e de aprendizado de máquina e que demandam a existência de hardware, software, processamento de linguagem natural e de algoritmo para que funcionem.

Como um campo da ciência da computação, a inteligência artificial engloba aprendizado automático e *deep learning* (aprendizado profundo). Essas disciplinas envolvem o desenvolvimento de algoritmos de IA, modelados de acordo com os processos de tomada de decisão do cérebro humano, que podem “aprender” com os dados disponíveis e fazer classificações ou previsões cada vez mais precisas com o passar do tempo, conforme especificado pela IBM (2024).

Na definição de Moura (2021), inteligência artificial é:

Uma ferramenta criada por humanos e feita para humanos, capaz de auxiliar os indivíduos na execução de suas atividades diárias, sendo uma facilitadora, otimizando os processos e propiciando meios de comunicação mais acessíveis, reduzindo os possíveis erros, aproximando as organizações e a sociedade, não sendo utilizada apenas no meio privado, mas também no setor público (Moura, 2021, p.21).

A IA oferece um leque de ferramentas que podem revolucionar a forma como as ouvidorias operam. Vejamos alguns exemplos práticos e como eles podem ser aplicados no dia a dia de uma ouvidoria:

- *Chatbot* para Atendimento Inicial: pode ser programado para responder a perguntas frequentes, como prazos de resposta, procedimentos para registrar demandas, liberando os atendentes humanos para casos mais complexos.
- Sistema de Classificação Automática de Demandas: baseado em Programação de Linguagem Natural pode classificar automaticamente as demandas em categorias pré-definidas, como “problemas com serviços públicos”, “corrupção” ou “elogios”.
- Painel de Controle com Inteligência Artificial: pode apresentar indicadores-chave de desempenho (KPIs), como o tempo médio de resposta, o número de demandas por categoria e a taxa de resolução, permitindo que os gestores acompanhem o desempenho da ouvidoria em tempo real.

### **2.3 O impacto da inteligência artificial nas ouvidorias**

Os resultados obtidos com a aplicação da inteligência artificial na Administração Pública têm evidenciado seus benefícios, especialmente no aprimoramento das atividades e no fortalecimento da transparência. De acordo com Moura (2021), diferentes setores do serviço público vêm adotando essa tecnologia em busca de maior eficiência e qualidade na entrega dos serviços.

No estudo de Valente et al. (2022) foi realizada revisão integrativa para investigar na literatura como as ouvidorias públicas funcionam e em quais processos de trabalho a inteligência artificial é utilizada. Observou-se que a IA começou a ser implantada tanto no setor público quanto no privado, contribuindo para maior eficiência quando empregada em atividades repetitivas e simples, que demorariam muito para as pessoas realizarem.

Na busca por melhores práticas na gestão pública, objetivando uma prestação de serviço cada vez melhor para a sociedade, Moura (2021) aponta que os órgãos públicos têm buscado como alternativa a utilização das ferramentas tecnológicas no apoio e atendimento das demandas de suas competências e na transparência das informações públicas, como é o caso da unidade de ouvidoria da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que desde 2019 utiliza a inteligência artificial pelo robô Kairós para reduzir os prazos de resposta e aumentar a satisfação dos usuários que realizam os pedidos de acesso à informação e as manifestações de ouvidoria.

O estudo de Moura (2021) destaca a temática da utilização da inteligência artificial para a melhoria dos resultados nos órgãos públicos, demonstrando que os benefícios atrelados à utilização da inteligência artificial ficaram evidentes, dentre os quais podemos citar a mitigação de erros, causados pela exaustiva atividade manual, a diminuição do tempo de resposta que beneficia diretamente os usuários, sejam eles internos ou externos. No caso da ouvidoria da UFRN, é possível atender todas as demandas anuais, obtendo resultados altamente expressivos, se comparados à média brasileira. Foi constatada, por exemplo, diminuição do tempo de resposta tanto para as manifestações de ouvidoria quanto para os pedidos de acesso à informação, que passaram de 260 dias, ou seja, mais de oito meses (ouvidoria) e 31 dias (pedidos de informação) para, respectivamente, 2,71 e 2,01 dias.

A partir da utilização de técnicas de processamento de linguagem natural e aprendizagem profunda, verificou-se o grande impacto que a tecnologia da informação pode ter na entrega dos serviços prestados pelas ouvidorias públicas. De acordo com a IBM (2024), o processamento de linguagem natural permite que os sistemas compreendam e classifiquem automaticamente os textos das manifestações, identificando temas, categorias e níveis de urgência. Já a aprendizagem profunda, baseada em redes neurais artificiais, possibilita que os algoritmos reconheçam padrões complexos em grandes volumes de dados e aprendam com base em exemplos anteriores, o que contribui para a previsão de demandas, recomendação de respostas e apoio à tomada de decisões estratégicas.

## **2.4 Ouvidoria generativa: um novo paradigma**

A ouvidoria generativa é um conceito novo, baseado na utilização de IA avançada, que vai além da automação de tarefas básicas. Nessa abordagem, algoritmos de IA não apenas respondem às demandas dos cidadãos, mas também utilizam técnicas de análise de dados para identificar tendências e gerar percepção intuitiva, que podem ser empregadas para melhorar proativamente os serviços públicos.

Dentro das muitas possibilidades de aplicação da IA nas ouvidorias, podemos citar como exemplo a triagem de assuntos, que indica quais reclamações ou denúncias são mais relevantes e quais devem ser descartadas por falta de elementos mínimos. Essa iniciativa, de acordo com Spiller, Silva e Souza (2021-2022), reduz o tempo que os ouvidores e colaboradores dedicam a tarefas de baixo valor agregado no trabalho das ouvidorias.

A utilização de IA permite a reclassificação de tipologia das manifestações, como é o caso da ouvidoria do Distrito Federal (Governo do Distrito Federal, 2023), que desenvolveu o robô denominado IZA. Desde dezembro de 2022, por intermédio de algoritmos desenvolvidos para essa fina-

lidade específica, o IZA reduziu em 70% a reclassificação de tipologia das demandas recebidas.

Segundo Valente (2022), as ouvidorias públicas atuam como instâncias de controle e participação social, interagindo com os usuários para aprimorar a gestão pública e melhorar os serviços oferecidos. Elas também têm um papel educativo, informando aos cidadãos sobre seus direitos e responsabilidades, o que aumenta sua capacidade crítica e autonomia. A aplicação de *chatbots* promoverá maior participação dos usuários de serviços públicos ao otimizar a obtenção de informações. Assim, as ouvidorias criam um ciclo virtuoso: os dados dos cidadãos são transformados em informações que orientam as ações dos servidores, gerando novos conhecimentos e aprimorando os processos.

O desenvolvimento de um modelo preditivo, baseado no teor das manifestações apresentadas, é outra inovação proporcionada pela IA. A análise preditiva busca identificar padrões nos dados para estimar resultados futuros, oferecendo *insights* valiosos para a tomada de decisões estratégicas nas instituições.

A realocação de recursos orçamentários em Programas Governamentais que enfrentam reclamações e denúncias frequentes é um exemplo disso, assim como a análise de dados históricos que pode ajudar a prever o volume de manifestações em determinados períodos, permitindo que o gestor redistribua recursos humanos e tecnológicos. Isso garante um atendimento mais eficiente durante os períodos de alta demanda, otimizando os processos e a qualidade do atendimento.

Um exemplo prático dessa inovação é o Observatório da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, FALA.SP, lançado em 2024 pela CGE-SP (2024) no âmbito do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual. O Observatório disponibiliza dados consolidados sobre o tratamento das manifestações de ouvidoria e pedidos de acesso à informação, possibilitando uma visualização clara das informações por meio de gráficos e filtros específicos, como 'Nome do órgão, entidade ou subunidade', 'Tipo de Manifestação', 'Serviços' e 'Data de Abertura da Manifestação'. Com a futura incorporação de IA, o Observatório abrirá espaço para análises preditivas capazes de identificar padrões e tendências, subsidiando a tomada de decisões estratégicas e promovendo maior eficiência e transparência na gestão das ouvidorias públicas.

De acordo com Bitencourt et al. (2023), a utilização de *chatbots* como tecnologia especializada no atendimento ao cidadão, aliada à modelagem preditiva em ouvidorias, tem o potencial de melhorar a eficiência, a eficácia e a satisfação do usuário por meio de respostas esclarecedoras para perguntas feitas nos canais de atendimento. Assim, conectam o cidadão com diversos órgãos públicos e, além disso, facilitam o acesso a alguns serviços.

Essas inovações, entre outras coisas, permitirão a todos aqueles que trabalham em uma ouvidoria se dedicarem ao que realmente importa, o trabalho intelectual, com aquele viés humanizado que não pode ser realizado pelas máquinas, apenas por seres humanos, mas que, aliado à IA, pode gerar resultados eficientes e satisfatórios para todo o público, sejam eles cidadãos ou clientes (Spiller; Silva; Souza, 2021-2022, p. 15).

Por meio da combinação de ferramentas de IA, é possível oferecer um atendimento mais eficiente e personalizado, baseado no histórico de interação do usuário, garantindo sua satisfação.

A inteligência artificial, ao revolucionar a análise de dados, permite às organizações otimizarem processos existentes de forma significativa. Sua capacidade de identificar padrões complexos e realizar previsões, como na manutenção de equipamentos ou na demanda por produtos, torna-a uma ferramenta essencial para decisões estratégicas.

Em complemento, a IA, ao possibilitar diagnósticos mais precisos na saúde e veículos autônomos no transporte, demonstra seu potencial transformador. Em conjunto com a Internet das Coisas (IoT – *internet of things*) e computação em nuvem (*cloud computing*), a IA moldará o futuro, criando soluções personalizadas e abrindo portas para novas possibilidades.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de inteligência artificial nas ouvidorias públicas, conforme demonstrado ao longo deste artigo, apresenta o potencial de revolucionar o modo como os serviços são prestados ao cidadão, tornando o processo mais ágil, eficiente e proativo. Com base na análise exploratória e nos exemplos apresentados ao longo deste artigo, observou-se que ferramentas como *chatbots*, sistemas de classificação automatizada e painéis interativos contribuem para a otimização dos fluxos de trabalho, a redução do tempo de resposta e a melhoria da qualidade do atendimento, com efeitos positivos para os cidadãos e para a Administração Pública.

Como proposta, a ouvidoria generativa, discutida na seção 2.4, destaca-se por sua capacidade de não apenas responder às demandas dos cidadãos, mas também antecipá-las, gerando melhorias contínuas nos serviços públicos e promovendo um ambiente de mais transparência e participação social.

Ferramentas de inteligência artificial, como painéis interativos, oferecem uma visualização clara dos dados gerados pelas manifestações, trazendo mais transparência aos usuários dos serviços públicos e apoiando as tomadas de decisão. Essas ferramentas permitem que gestores de ouvidorias identifiquem padrões, tendências e áreas problemáticas com rapidez e precisão, facilitando a implementação de ações corretivas e melhorias contínuas, como no caso do Observatório Fala.SP.

Com a implementação dessas tecnologias, o poder público aumentará sua capacidade de oferecer respostas mais rápidas e assertivas, além de fomentar uma cultura de governança baseada em dados, beneficiando diretamente o cidadão e fortalecendo a cidadania digital.

A automação e a inteligência humana devem atuar de forma complementar: enquanto a primeira executa tarefas repetitivas com eficiência, cabe à segunda aplicar criatividade, empatia e julgamento crítico. É necessário manter o domínio humano sobre os sistemas, assegurando que as decisões sejam compreensíveis e alinhadas a valores e princípios morais. Conforme recomenda a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2019), a governança da inteligência artificial deve garantir supervisão humana significativa, transparência e responsabilização dos sistemas automatizados, preservando os direitos fundamentais e a dignidade das pessoas.

É fundamental que o domínio humano sobre a máquina seja mantido, com supervisão constante dos processos e transparência na programação. A transparência nos algoritmos e a capacidade de explicar as decisões tomadas por sistemas de inteligência artificial são fundamentais para garantir o controle humano. Essa abordagem impede que os robôs sigam critérios opacos e garanta a confiança da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- BITENCOURT, C. M.; MARTINS, L. H. N. A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle de contas da administração pública brasileira. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/WJgdHhvqpvy7XnHhMN39Wz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2024.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *WhatsApp e Chatbot já atendem usuários da Ouvidoria-Geral do SUS*, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/whatsapp-e-chatbot-ja-atendem-usuarios-da-ouvidoria-geral-do-sus>. Acesso em: 1 out. 2024.
- BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU. *Manual de Ouvidoria Pública*. Brasília: CGU, 2018. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29959/14/manual\\_de\\_ouvidoria\\_publica.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29959/14/manual_de_ouvidoria_publica.pdf). Acesso em: 3 out. 2024.
- CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – CGE-SP. *Observatório Fala.SP: painel público com indicadores de ouvidoria e pedidos de acesso à informação*. São Paulo: Controladoria Geral do Estado, 2024. Atualizado diariamente. Disponível em: <https://fala.sp.gov.br/observatorio>. Acesso em: 17 jun. 2025.
- GOOGLE CLOUD. *O que é análise preditiva?* Disponível em: <https://cloud.google.com/learn/what-is-predictive-analytics>. Acesso em: 4 out. 2024.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *IA reduz em 70% reclassificação de demandas de ouvidoria*. Brasília, DF: Ouvidoria-Geral do Distrito Federal, 2023. Disponível em: <https://ouvidoria.df.gov.br/ia-reduz-em-70-reclassificacao-de-demandas-de-ouvidoria/>. Acesso em: 1 out. 2024.
- IBM. *O que é inteligência artificial?* 2024. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/topics/artificial-intelligence>. Acesso em: 4 out. 2024.
- MOURA, A. S. *Inteligência artificial na melhoria dos resultados e na redução de custos nos serviços prestados pelos órgãos públicos: estudo na Ouvidoria da Universidade Federal do Rio Grande do Norte no período de 2019-2020*. 26 abr. 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/41259/2/InteligenciaArtificial\\_Moura\\_2021.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/41259/2/InteligenciaArtificial_Moura_2021.pdf). Acesso em: 30 set. 2024.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Principles on artificial intelligence*. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/going-digital/ai/principles/>. Acesso em: 16 jun. 2025.
- SIQUEIRA, M. *A inteligência artificial no Judiciário brasileiro*. JOTA, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/ inova-e-acao/a-inteligencia-artificial-no-judiciario-brasileiro>. Acesso em: 4 out. 2024.
- SPILLER, D. P.; SILVA, D. H.; SOUZA, A. V. A inteligência artificial e a ouvidoria do século XXI. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, anos 4-5, n. 4, 2021-2022. Disponível em: [https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/01\\_202147.pdf](https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/01_202147.pdf). Acesso em: 30 set. 2024.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – TCE-SP. *TCE-SP implanta sistema de inteligência para atendimento na Ouvidoria*. 16 mar. 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-implanta-sistema-inteligencia-para-atendimento-ouvidoria>. Acesso em: 1 out. 2024.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – UFRN. *Tecnologia a serviço da sociedade*. 9 fev. 2021. Disponível em: <https://www.ufrn.br/imprensa/materias-especiais/44222/tecnologia-a-servico-da-sociedade>. Acesso em: 4 out. 2024.
- VALENTE, H. M. L. S. *Megabot: uma proposta para aprimorar o atendimento das ouvidorias públicas do Estado do Amazonas*. 1 nov. 2022. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/9205>. Acesso em: 30 set. 2024.
- VALENTE, H. M. L. S. et al. O aprimoramento dos serviços de ouvidoria pública com o uso de inteligência artificial: uma revisão integrativa. 3 nov. 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/53849/39957>. Acesso em: 30 set. 2024.





# O PODER DAS REDES COLABORATIVAS: O FÓRUM DE OUVIDORIAS E O COMITÊ DE OUVIDORIA DA ABRAPP

Cyntia Ramos de Lima<sup>1</sup>

Mayara Seghetto Martins de Souza<sup>2</sup>

Patricia Motta Fagundes<sup>3</sup>

---

## **Resumo**

As ouvidorias das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) vêm ganhando relevância como instâncias estratégicas de escuta, mediação e aprimoramento institucional. Este artigo apresenta e analisa a criação e consolidação de dois espaços colaborativos: o Fórum de Ouvidorias das EFPCs, instituído em 2022, e o Comitê de Ouvidorias da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp), formalizado em 2024. A partir de um referencial teórico que articula governança e controle social, o estudo discute como a atuação em rede fortalece a legitimidade das ouvidorias, promove padronização de práticas e estimula a inovação democrática no segmento da previdência complementar fechada. O artigo insere-se no eixo temático “o poder das redes colaborativas”, destacando o papel da cooperação estruturada na qualificação dos canais de escuta e na ampliação da cidadania ativa.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Previdência complementar. Governança. Transparência. Redes colaborativas.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.131-139

1 Mestre em Linguística pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Gerente Executiva de Secretaria Executiva e Ouvidoria da Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil (Cassi). Brasília, DF, Brasil. E-mail: [cynthia.lima@cassi.com.br](mailto:cynthia.lima@cassi.com.br)

2 Pós-graduada em Product Manager and Growth Hacking, graduada em Comunicação Social. Atua na área de Experiência do Cliente na Visão Prev e responde pela Ouvidoria da Entidade. São Paulo, SP, Brasil.

3 Pós-graduada em Gestão Previdenciária pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Ouvidora na Fundação dos Economistas Federais (Funcef). Brasília, DF, Brasil.

---

### **Abstract**

The ombuds offices of Closed Supplementary Pension Entities (EFPCs) have been gaining relevance as strategic spaces for listening, mediation, and institutional improvement. This article presents and analyzes the creation and consolidation of two collaborative spaces: the EFPC Ombudsman Forum, established in 2022, and the Abrapp Ombudsman Committee, formalized in 2024. Drawing on a theoretical framework that links governance, social control, and organizational networks, the study discusses how networked action strengthens the legitimacy of ombuds offices, promotes the standardization of practices, and fosters democratic innovation within the closed supplementary pension sector. The article aligns with the thematic axis “Ombudsman and Networked Work,” highlighting the role of structured cooperation in enhancing listening channels and expanding active citizenship.

**Keywords:** Ombudsman. Closed supplementary pension. Governance. Transparency. Collaborative networks.

## 1 INTRODUÇÃO

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) exercem papel central no sistema previdenciário brasileiro, promovendo não apenas segurança financeira na aposentadoria, mas também contribuindo significativamente para o desenvolvimento econômico do país. Em setembro de 2024, essas entidades geriram mais de R\$ 1,3 trilhão em ativos, equivalentes a cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, evidenciando sua relevância econômica e social (BRASIL, 2024).

Nesse contexto, a ouvidoria emerge como uma instância estratégica, representando uma interface essencial entre os participantes dos planos de previdência e as estruturas administrativas das entidades. Conforme aponta Lyra (2004), a ouvidoria confere “voz ativa” ao cidadão, ao acolher manifestações diversas e traduzi-las em insumos para o aprimoramento institucional. A literatura especializada destaca, ainda, o papel da ouvidoria como mecanismo de controle social, fortalecimento da governança e promoção da cidadania ativa (ABO, 2000; Bordenave, 1987). Trata-se de um espaço que ultrapassa a função meramente corretiva e assume papel pedagógico, promotor de diálogo e agente de transformação organizacional (Almeida, 2004).

A valorização crescente das ouvidorias nas EFPCs impulsionou movimentos coletivos voltados ao fortalecimento desses canais por meio do trabalho em rede. Essa lógica colaborativa está ancorada na noção de inteligência coletiva e na teoria das redes organizacionais (Castells, 1999), que enfatiza o entrelaçamento de atores autônomos em torno de objetivos compartilhados, promovendo inovação, aprendizagem mútua e coesão institucional. A atuação em rede, nesse sentido, permite que as ouvidorias compartilhem desafios, construam soluções conjuntas e alinhem boas práticas de forma mais ágil e eficaz.

Foi a partir dessa concepção que nasceu, em 2022, o Fórum de Ouvidorias das EFPCs, iniciativa que deu voz aos profissionais de entidades de grande e de pequeno porte, com apoio da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), formando um espaço técnico, ético, participativo e de mobilização.

Em 2024, com o amadurecimento das ações, criou-se o Comitê de Ouvidorias da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp), com foco na articulação institucional e na ampliação do alcance das práticas das ouvidorias.

Este artigo tem por objetivo apresentar e analisar a experiência de construção desses dois espaços colaborativos – o Fórum de Ouvidorias das EFPCs e o Comitê de Ouvidoria da Abrapp – como modelos de atuação em rede que contribuem para a padronização de práticas, elaboração de diretrizes, produção de conhecimento e fortalecimento da legitimidade das ouvidorias no segmento brasileiro da previdência complementar fechada. O estudo busca evidenciar como a cooperação estruturada entre pares pode se traduzir em transformação institucional e inovação democrática.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Contexto das ouvidorias nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) desempenham papel crucial na estrutura do sistema previdenciário brasileiro. São instituições sem fins lucrativos que administram planos de benefícios voltados aos trabalhadores vinculados a patrocinadoras e instituidoras,

sejam elas públicas ou privadas. O segmento tem impacto direto na economia nacional, não apenas pela relevância de seus ativos sob gestão, mas também pela função social que exercem ao garantir segurança financeira na aposentadoria.

Em setembro de 2024, o patrimônio administrado pelas EFPCs somava R\$ 1,31 trilhão, representando cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (BRASIL, 2024). Esse volume de recursos contribui diretamente para o crescimento da poupança interna de longo prazo, constituindo fonte relevante de financiamento de projetos de infraestrutura, desenvolvimento regional e inovação. Além disso, o setor é responsável pelo pagamento de aproximadamente R\$ 93 bilhões em benefícios anuais, atendendo a cerca de 950 mil aposentados e pensionistas (BRASIL, 2024), o que evidencia sua capilaridade e impacto social.

Diante dessa relevância, o fortalecimento dos canais de escuta e relacionamento com participantes, assistidos e demais partes interessadas torna-se essencial para garantir a efetividade das práticas de governança, conformidade regulatória e valorização da cidadania no ambiente institucional. Nesse contexto, a ouvidoria se destaca como um instrumento estratégico de diálogo institucional, mediação e melhoria contínua.

A ouvidoria nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) é um canal de relacionamento qualificado e um instrumento de controle social. Atua de forma autônoma e imparcial, acolhendo manifestações, denúncias, sugestões e reclamações, e transformando essas informações em subsídios valiosos para o aperfeiçoamento de políticas, processos e serviços. Ao garantir o direito à escuta e à resposta fundamentada, a ouvidoria contribui para a construção de vínculos de confiança entre participantes e entidades.

Além de sua função corretiva, a ouvidoria também exerce papel educativo e propositivo, promovendo a cultura da transparência, da ética e da responsabilidade institucional. Sua atuação transversal favorece o alinhamento entre diferentes áreas da entidade, contribuindo para uma visão mais sistêmica e centrada no participante.

O reconhecimento dessa função estratégica tem motivado iniciativas voltadas à qualificação das ouvidorias no setor. Entre elas, destaca-se a criação do Fórum de Ouvidorias das EFPCs, em 2022, como espaço coletivo de articulação, troca de experiências, produção de conhecimento e desenvolvimento de diretrizes comuns, abrindo caminho para uma atuação em rede baseada na cooperação e no fortalecimento institucional.

## **2.2 Trabalho em rede: a experiência do Fórum de Ouvidorias**

O Fórum de Ouvidorias das EFPCs foi criado em abril de 2022, por iniciativa da ouvidoria da Fundação dos Economiários Federais (FUNCEF) e de um grupo de ouvidores de entidades do setor, com apoio da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), órgão responsável pela supervisão e regulação do segmento, cuja parceria não apenas legitimou a iniciativa, como também contribuiu para que os temas discutidos já nascessem alinhados com as diretrizes regulatórias.

A criação do Fórum atende a uma demanda histórica por um espaço permanente de diálogo, troca de experiências e construção conjunta de soluções para os desafios enfrentados pelas ouvidorias nas entidades. À época de sua criação, o Fórum contava com 15 (quinze) ouvidores. Três

anos depois, reúne representantes de ouvidoria de mais de 40 (quarenta) entidades e permanece ativo, aberto ao aprendizado e à participação coletiva.

Sabe-se que o ser humano é um ser social – essa é uma das premissas mais fundamentais da antropologia, da sociologia e da filosofia. Desde os tempos mais remotos, a sobrevivência, o desenvolvimento emocional e a construção do conhecimento humano dependem do convívio em grupo. Essa característica moldou a forma como as sociedades se organizam e como os indivíduos constroem suas identidades.

Essa característica também é expressa no campo institucional: as organizações são formadas por pessoas e refletem suas necessidades de diálogo, cooperação e escuta mútua. A atuação das ouvidorias no trabalho em rede, como no caso do Fórum das EFPCs, é uma expressão dessa condição essencialmente relacional do ser humano.

O conceito de rede é bem antigo. Conforme elucida Castells (1999), a palavra “rede” vem do latim “retis” e significa entrelaçamento de fios com aberturas regulares que formam uma espécie de tecido. A partir desse conceito, a palavra passou a ser utilizada para representar malhas e estruturas interconectadas, sendo aplicada a diferentes contextos, inclusive o organizacional.

Pode-se dizer que, no contexto organizacional, as redes colaborativas se caracterizam pela união intraorganizacional, orientada à consecução de objetivos comuns. Segundo Perrow (2002), esse tipo de articulação surge como resposta às limitações dos modelos organizacionais tradicionais, que muitas vezes não conseguem lidar com a complexidade e as demandas dinâmicas do ambiente contemporâneo.

Entretanto, a ideia de redes colaborativas advém da década de 1980, com o surgimento de estudos sobre gestão do conhecimento e a importância da troca de informações e recursos entre diferentes organizações.

As redes colaborativas pressupõem, em seus valores, a construção conjunta de processos, produtos e estratégias, trazendo consigo os conceitos da gestão do conhecimento.

Lazzarini (2008) define redes como um conjunto de indivíduos ou organizações interligadas por meio de relações dos mais diversos tipos. Segundo Balestrin e Verschoore (2008), as redes passaram a ser valorizadas por intensificar a interação, reduzindo o tempo e espaço nas relações entre as empresas, sendo um aspecto estratégico para a competitividade das organizações do século XXI. Balestrin e Verschoore (2008, p. 77) destacam ainda que toda rede deve ser caracterizada por três elementos distintivos: os nós ou os atores individuais; as interconexões entre eles; e a nova unidade que coletivamente conformam.

A constituição do fórum, na modelagem de rede colaborativa, foi fundamental para o desenvolvimento de ações que visam fortalecer as ouvidorias institucionalmente, incentivar a padronização de indicadores, estimular a melhoria dos processos internos das EFPCs e fomentar a escuta ativa como elemento central da governança participativa.

Por meio do fórum, os profissionais compartilham boas práticas, trocam experiências, discutem casos e desenvolvem soluções conjuntas para os desafios que são comuns. Essa colaboração tem como resultado prático a elaboração de materiais de apoio à comunidade de ouvidores.

Um exemplo concreto desse trabalho colaborativo foi a contribuição do fórum para a elaboração do “Guia de Melhores Práticas de Ouvidoria em Entidades Fechadas de Previdência Complemen-

tar”, lançado pela PREVIC, em outubro de 2023, durante a realização do 44º Congresso Brasileiro de Previdência Complementar da Abrapp, o maior congresso de previdência privada da América Latina. Esse documento serviu de referência para a estruturação e aprimoramento das ouvidorias nas EFPCs, pois orienta as entidades sobre padrões de qualidade, escuta efetiva e resolutividade (BRASIL, 2023).

A publicação desse guia representa um avanço significativo na institucionalização das ouvidorias no segmento de Previdência Complementar e reforça seu papel estratégico para a promoção da confiança, da transparência e da prestação de contas nas relações com os participantes dos planos de benefícios previdenciários.

### **2.3 Do Fórum ao Comitê: um avanço na institucionalização da escuta**

Com a consolidação e o amadurecimento do Fórum de Ouvidorias, um novo passo foi dado para a expansão das boas práticas em ouvidoria nas EFPCs. Por iniciativa da ouvidoria da Petros, a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp) foi instigada a criar o Comitê de Ouvidoria, uma instância estratégica que tem por objetivo promover a orientação harmônica do Regime Fechado de Previdência Complementar, por meio de projetos estratégicos, estudos qualificados e análises técnicas que visem o crescimento, fortalecimento e o desenvolvimento da previdência complementar brasileira.

A proposta foi prontamente acolhida, recebendo a adesão de nove ouvidores de grandes fundos de pensão do país – Previ, Petros, Funcef, Vivest, Funpresp-Exe, Visão Prev, Fachesf, Fapes e Fusesc –, que foram os primeiros a encaminhar à Abrapp os pedidos de participação no Comitê de Ouvidoria. Com isso, a Abrapp reforça seu propósito institucional como protagonista na articulação e promoção do aprimoramento contínuo do setor, por meio da atuação integrada de seus comitês temáticos.

Tal como o Comitê de Ouvidoria, outros grupos colaborativos desempenham papel estratégico na estrutura organizacional da Abrapp, atuando como instâncias especializadas de estudos e de proposições que aprofundam temas transversais ou específicos relevantes para o sistema de previdência complementar fechado.

A criação do Comitê de Ouvidoria da Abrapp foi considerada uma grande vitória para as ouvidorias do segmento, firmando o Fórum de Ouvidorias das EFPCs como força motriz e propulsora desses avanços e consolidando a importância estratégica das ouvidorias das EFPCs, como instâncias essenciais para a promoção da excelência nos serviços, da transparência nas ações e dos valores essenciais para a construção da imagem institucional das entidades.

O Comitê de Ouvidoria tem a missão de disseminar as boas práticas para o segmento das EFPCs, atuando em linha com o planejamento estratégico da Abrapp e buscando subsídios de iniciativas e de ideias com as mais de 40 (quarenta) entidades que compõem o Fórum.

A participação do ouvidor da Previc, que é o órgão regulador da Previdência Complementar, tanto no Fórum quanto no Comitê da Abrapp, é outro destaque da força dessa rede de ouvidores das EFPCs, e que não é comum em outros grupos colaborativos do segmento. O importante nessas ações das entidades, ao ter um representante do órgão fiscalizador atuando em conjunto, é o respaldo dado às iniciativas que visam o fortalecimento e o compartilhamento de melhores práticas e que saem praticamente validadas na sua criação.

## **2.4 Resultados concretos do trabalho em rede**

Com a criação do Comitê, algumas entregas importantes foram feitas em 2024. Entre elas, a participação do Comitê de Ouvidoria da Abrapp no XXVII Congresso Brasileiro de Ouvidores, promovido pela Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO).

Durante o Congresso da ABO, o Comitê de Ouvidoria da Abrapp apresentou um pôster com o *case* de criação e atuação em rede das ouvidorias das EFPCs. O destaque da apresentação foi o modelo colaborativo adotado pelo Fórum e pelo Comitê na promoção e no intercâmbio de boas práticas, no fortalecimento institucional e na padronização de procedimentos entre as entidades do setor. A exposição reforçou a importância do trabalho conjunto para o aprimoramento contínuo das ouvidorias, alinhando a escuta qualificada à governança e à transparência – pilares fundamentais da previdência complementar.

Outra entrega importante foi a apresentação realizada pelos representantes do Comitê da Abrapp no palco principal do 45º Congresso Brasileiro de Previdência Privada, intitulada “Toda entidade merece uma ouvidoria”, posicionando a ouvidoria como pilar de governança das entidades e incentivando a implementação de ouvidoria em entidades que ainda não contam com esse canal. Pela primeira vez na história do Congresso da Abrapp, o tema ouvidoria foi tratado no palco principal, representando um diferencial relevante para reafirmar a importância das ouvidorias para a governança das entidades.

Além dessas ações, os integrantes do Comitê participaram do artigo intitulado “A ouvidoria deve morrer?” publicado na edição de janeiro/fevereiro de 2025 da Revista da Previdência Complementar, publicação digital bimestral produzida em conjunto por Abrapp, ICSS, Sindapp e UniAbrapp e reconhecida como a principal fonte de conteúdo técnico e institucional da previdência complementar fechada no Brasil.

Atualmente, o Comitê prepara o lançamento do Cardápio de Ações das Ouvidorias, que visa ampliar a compreensão sobre o papel multifacetado da ouvidoria nas EFPCs. O documento descreve de forma prática e inspiradora as diversas funções de uma ouvidoria, além de sugerir ações que podem ser desenvolvidas por essa área, isoladamente ou em conjunto com outras. Com isso, o Cardápio pretende valorizar a natureza multidisciplinar da ouvidoria, reforçando sua contribuição para a melhoria de processos, o aperfeiçoamento da comunicação interna e externa, a satisfação dos diversos públicos com os quais interage e a consolidação da imagem institucional.

## **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A construção conjunta de ações, processos e estratégias, o compartilhamento de conhecimentos e a flexibilidade de atuação são algumas das vantagens mais expressivas que as redes colaborativas podem trazer para as organizações.

O Fórum de Ouvidorias das EFPCs é um exemplo bem-sucedido dessa abordagem e representa um marco na valorização da escuta qualificada dentro do sistema de previdência complementar fechado. Trata-se de uma iniciativa pioneira que une o segmento, com representação e participação do órgão regulador, atuando em torno de um objetivo comum, que é o aprimoramento do relacionamento com os diversos públicos com os quais interage na promoção da integridade, conformidade e transparência, e fortalecendo a governança corporativa, em iniciativa



integrada e conjunta entre as ouvidorias de entidades de diversos portes e dos mais diversos ramos de atuação.

A experiência colaborativa dos integrantes do Fórum reforça a importância da articulação institucional, da troca de conhecimentos e da construção unificada por caminhos de crescimento e de fortalecimento conjunto. Essa união de esforços impulsiona o desenvolvimento de uma previdência complementar mais ética, eficiente e alinhada aos propósitos organizacionais.

Os resultados positivos dos trabalhos em rede colaborativa alcançados pelo Fórum de Ouvidorias das EFPCs estimularam a criação do Comitê de Ouvidoria da Abrapp, dando visibilidade, robustez e respaldo às ações, que contam também com a chancela do órgão regulador, por meio de seu representante.

Os debates realizados, o desenvolvimento de indicadores de gestão, a sistematização de experiências e o apoio mútuo entre os integrantes dessas redes colaborativas evidenciam a força de uma atuação baseada na equidade de participação. Nessa estrutura, todos têm voz, contribuindo para o fortalecimento das práticas de ouvidoria e agregando valor aos produtos, serviços e à própria imagem institucional das entidades. Trata-se de uma construção coletiva que projeta a ouvidoria como instância estratégica e indispensável para o futuro da previdência complementar no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABRAPP. Abrapp forma comitê para debater temas das ouvidorias das EFPCs. *Blog Abrapp Em Foco*, 15 mar. 2024. Disponível em: <https://blog.abrapp.org.br/blog/abrapp-forma-comite-para-debater-temas-das-ouvidorias-das-efpcs/>. Acesso em: 11 maio 2025.

ABRAPP. Comitê de Ouvidoria da Abrapp apresenta case no Congresso Brasileiro de Ouvidores. *Blog Abrapp Em Foco*, 12 set. 2023. Disponível em: <https://blog.abrapp.org.br/blog/comite-de-ouvidoria-da-abrapp-apresenta-case-no-congresso-brasileiro-de-ouvidores/>. Acesso em: 11 maio 2025.

ALMEIDA, Humberto Mariano de. Participação e representação popular. *Revista IMES*, São Paulo, p. 26-31, jul./dez. 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES – ABO. *Ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge R. *Redes de cooperação empresarial: estratégias de gestão na nova economia*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

BORDENAVE, Juan Díaz. *O que é participação*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Coleção Primeiros Passos).

BRASIL. Superintendência Nacional de Previdência Complementar. *Investimentos das Entidades Fechadas de Previdência Complementar contabilizam R\$ 1,31 trilhão em setembro*. Brasília: Previc, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2024/dezembro/investimentos-das-entidades-fechadas-de-previdencia-complementar-contabilizam-r-1-2-trilhao-em-setembro>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Superintendência Nacional de Previdência Complementar. *Guia PREVIC Melhores Práticas em Ouvidoria para Entidades Fechadas de Previdência Complementar*. Brasília: Previc, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previc/pt-br/noticias/guia-previc-melhores-praticas-em-ouvidoria-ja-esta-disponivel>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura; v. 1).

LAZZARINI, Sérgio G. *Organizações em rede*. São Paulo: Atlas, 2008.

LYRA, Maria de Lourdes. A ouvidoria pública como instrumento de cidadania. In: OLIVEIRA, Djalma de; NEIVA, Maria de Lourdes de. *Ouvidoria pública: um novo instrumento de participação social*. Brasília: ENAP, 2004. p. 25-38.

MACEDO, Aline. Entrevista: Melhores práticas em Ouvidoria nas EFPCs. *Blog Abrapp em Foco*, 3 ago. 2022. Disponível em: <https://blog.abrapp.org.br/blog/entrevista-melhores-praticas-em-ouvidoria-nas-efpcs/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

PERROW, Charles. *Organizações complexas: um enfoque crítico*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.



# A OUVIDORIA E A CULTURA DO ELOGIO: ESTRATÉGIAS PARA FORTALECER O CLIMA ORGANIZACIONAL

Francisco Ionário Nunes de Sousa<sup>1</sup>

Gabriela Alves da Silva<sup>2</sup>

---

## **Resumo**

Este estudo teve como objetivo avaliar a evolução das manifestações de elogio registradas na ouvidoria do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) após a implementação, em 2021, de uma campanha institucional voltada à valorização do reconhecimento formal. O Complexo do Pecém é um hub logístico e industrial localizado no estado do Ceará, sob gestão pública estadual, e reúne operações portuárias, industriais e uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE). A pesquisa utilizou abordagem descritiva e teórica, combinando análise documental dos relatórios de ouvidoria do período de 2018 a 2024 e pesquisa bibliográfica sobre o impacto do elogio na cultura organizacional. Os dados revelam que, após três anos com registros mínimos (apenas dois elogios entre 2018 e 2020), o número de manifestações aumentou para doze em 2021, quarenta e cinco em 2022 e noventa em 2024, com redução pontual em 2023 (vinte e nove elogios), atribuída a mudanças na gestão. A campanha tem como ponto alto o Dia do Elogio, celebrado em 1º de março, mas conta com ações contínuas ao longo do ano, como blitzes, palestras, visitas aos setores e comunicações internas. Fundamentado no conceito de metacompetência do médico fisiologista e educador Eugenio Mussak, o estudo mostra que o reconhecimento fortalece atributos humanos como empatia, colaboração e engajamento. Conclui-se que promover o elogio como prática organizacional fortalece a cultura do reconhecimento, potencializa as qualificações técnicas do capital humano, impacta positivamente o ambiente de trabalho e consolida a ouvidoria como canal estratégico de escuta e valorização.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Metacompetência. Cultura do reconhecimento. Clima organizacional.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.141-151

1 Mestre e especialista em Gestão em Saúde; especialista em Administração e Qualidade e em Gestão Pública; graduado em Gestão Hospitalar. Assistente técnico de ouvidoria do Complexo Industrial e Portuário do Pecém. São Gonçalo do Amarante, CE, Brasil. E-mail: yorran500@yahoo.com.br.

2 Graduada em Administração de Empresas. Ouvidora do Complexo Industrial e Portuário do Pecém. São Gonçalo do Amarante, CE, Brasil. E-mail: ouvidoria@complexodopecem.com.br.

---

### **Abstract**

This study aimed to evaluate the evolution of commendation records in the Ombudsman Office of the Pecém Industrial and Port Complex (CIPP) following the implementation, in 2021, of an institutional campaign focused on formal recognition. The Pecém Complex is a logistics and industrial hub located in the state of Ceará, Brazil, managed by the state government, and comprises port operations, industrial facilities, and an Export Processing Zone. The research adopted a descriptive and theoretical approach, combining documentary analysis of Ombudsman reports from 2018 to 2024 and a literature review on the impact of commendation on organizational culture. The data show that after three years with minimal records (only two commendations between 2018 and 2020), the number rose to twelve in 2021, forty-five in 2022, and ninety in 2024, with a temporary decrease to twenty-nine in 2023, possibly linked to changes in management. The campaign peaks on Commendation Day, celebrated on March 1st, but includes ongoing actions throughout the year, such as blitzes, lectures, sector visits, and internal communications. Also grounded in Eugenio Mussak's concept of metacompetence, the study highlights that formal recognition strengthens human attributes such as empathy, collaboration, and engagement. It concludes that promoting commendation as an organizational practice reinforces a culture of recognition, positively impacts the work environment, and establishes the Ombudsman as a strategic channel for listening and appreciation in the public sector.

**Keywords:** Ombudsman office. Metacompetence. Recognition culture. Organizational climate.

## 1 INTRODUÇÃO

O Complexo do Pecém foi concebido como parceria entre o Governo do Estado do Ceará e o Porto de Roterdã, o principal da Europa. Situado entre os municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, no Ceará, o Complexo do Pecém abrange uma extensa área de mais de 19 mil hectares e se destaca como um centro de desenvolvimento industrial, econômico e social não apenas para o Ceará, mas também para toda a região do Nordeste brasileiro.

Com infraestrutura robusta e localização geográfica estratégica, o Complexo do Pecém é reconhecido como polo de excelência, destacando-se não apenas por suas atividades industrial e portuária, mas também pela preocupação com o meio ambiente. Além de abrigar algumas das principais unidades fabris do Nordeste brasileiro e o Porto do Pecém, um terminal offshore de classe mundial, o complexo é pioneiro na promoção do Hidrogênio Verde (H2V) no Brasil. Sua subsidiária, a ZPE Ceará, é a primeira Zona de Processamento de Exportação a operar no Brasil, evidenciando o compromisso do Complexo com o desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental.

O ato de expressar e receber elogios é uma prática agradável e recompensadora. Essa dinâmica de troca recíproca, em que dar e receber o que é percebido como o melhor de cada um, traz a compreensão de que a virtude da bondade transcende a individualidade, constituindo-se também uma jornada de aprendizado contínuo. De acordo com Carvalho (2009), é relevante notar que o processo de proferir elogios não é necessariamente inato, ou seja, pode demandar esforço deliberado e até mesmo certo desconforto. O ser humano dificilmente elogia o outro ser humano e dificilmente se alegra com o sucesso alheio.

O elogio é uma prática que favorece o bem-estar nas organizações, impactando positivamente o ambiente de trabalho e promovendo a cultura do reconhecimento. Essa prática deve ser encorajada pela alta gestão nas organizações, pois a adesão da liderança à cultura do elogio contribui significativamente para o bem-estar organizacional. Kouzes e Posner (2003) argumentam que o respeito mútuo e o reconhecimento das realizações são essenciais para a motivação e o desenvolvimento dos colaboradores, o que reforça a importância do apoio da alta gestão na implementação de uma cultura de elogios.

Enquanto ato comunicativo, os elogios precisam ser expressos verbalmente ou por escrito, para que seu receptor reconheça nesse ato o sentido da gratidão. Consequentemente, quem é elogiado internaliza positivamente suas competências e contribuições, percebendo-se como um agente de relevância e apreciação na esfera social ou laboral. Desse modo, é inequívoco o impacto benéfico que o ato de elogiar exerce sobre a autoestima, motivando e trazendo a sensação de felicidade.

A cultura do elogio é um mecanismo prático e eficaz para trazer à tona, reconhecer e fortalecer as metacompetências que Eugenio Mussak tanto valoriza. Ela cria um ciclo virtuoso onde o reconhecimento positivo estimula o desenvolvimento das qualidades humanas, que por sua vez, potencializam o desempenho e a realização pessoal e profissional.

O presente artigo tem como objetivo principal avaliar a evolução das manifestações de elogio após a adoção de ações institucionais de estímulo ao elogio no Complexo do Pecém, iniciada em 2021. A pergunta-problema que norteia a pesquisa é: como estratégias de fomento à cultura de reconhecimento e elogio podem influenciar a frequência e a quantidade das manifestações positivas registradas na ouvidoria da organização?

O presente estudo adotou uma abordagem metodológica descritiva e teórica, envolvendo a análise dos relatórios de ouvidoria do Complexo Industrial e Portuário do Pecém no período de 2018 a 2023, juntamente com pesquisa bibliográfica. A amostra foi composta pelos relatórios de ouvidoria disponíveis durante o período mencionado, que forneceram dados quantitativos sobre a quantidade de elogios recebidos ao longo dos anos.

A pesquisa bibliográfica foi conduzida com o objetivo de embasar teoricamente a concepção e o planejamento da campanha de elogios, assim como para contextualizar os resultados obtidos a partir da análise dos relatórios de ouvidoria. Foi realizada análise documental dos relatórios de ouvidoria, que forneceram dados empíricos sobre a evolução do número de elogios ao longo dos anos. Essa análise permitiu identificar tendências e padrões de comportamento, possibilitando compreensão mais aprofundada do impacto da campanha de elogios na cultura organizacional da CIPP.

Assim, a metodologia adotada combinou abordagem teórica, por meio da pesquisa bibliográfica, com abordagem empírica, por meio da análise dos relatórios de ouvidoria, proporcionando uma análise abrangente e fundamentada no conceito de que o elogio é uma das formas legítimas de manifestação reconhecidas legalmente pelas ouvidorias, assim como denúncias, reclamações, sugestões e solicitações.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

Embora o papel tradicional da ouvidoria seja o de receber e tratar reclamações, denúncias, solicitações e sugestões, ela possui papel estratégico fundamental na promoção de um ambiente de trabalho saudável e positivo. Ao incentivar o registro de elogios, a ouvidoria demonstra que a organização valoriza o bom desempenho, a colaboração e as atitudes positivas dos colaboradores.

Nesse sentido, a ouvidoria do Complexo Industrial e Portuário do Pecém tem desempenhado papel fundamental na promoção da escuta qualificada, fortalecendo a cultura organizacional por meio do estímulo a manifestações formais, como o elogio. A partir de 2021, foi implementada uma campanha institucional contínua de valorização do reconhecimento, com ênfase no estímulo ao uso da ouvidoria para formalização de elogios. Essa prática está diretamente relacionada ao fortalecimento do capital humano e das competências interpessoais no ambiente de trabalho.

Nesse contexto, a cultura do elogio pode ser compreendida como um dos mecanismos que promovem a metacompetência, conceito proposto por Eugenio Mussak (2003). Segundo o autor, a metacompetência vai além das habilidades técnicas e compreende o desenvolvimento de qualidades humanas que potencializam a atuação profissional – como empatia, colaboração, ética, resiliência, comunicação e adaptabilidade. Assim, promover uma cultura institucional de reconhecimento, por meio de elogios, contribui para reforçar comportamentos desejáveis e ampliar o bem-estar, a motivação e o engajamento no ambiente organizacional.

A análise dos dados do relatório de ouvidoria do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) ao longo dos últimos sete anos revelou uma variação significativa no número de manifestações formais de reconhecimento, por parte tanto dos colaboradores quanto da população. Em 2018, a ouvidoria registrou zero (0) elogios, indicando uma completa ausência de reconhecimento aos serviços ofertados pelos colaboradores do Complexo. No ano seguinte, em 2019, foi registrado um (1) elogio, número que se repetiu em 2020, demonstrando a baixa adesão à prática de elogios.

Diante da ausência de manifestações classificadas como elogio, a ouvidoria do Complexo do Pecém percebeu a necessidade de implementar ação que incentivasse e fomentasse a prática do elogio. Em resposta a essa necessidade, criou o Dia do Elogio, lançado em 1º de março de 2021, com a finalidade de promover a cultura do reconhecimento entre os colaboradores.

Assim, em 2021, foi adotada postura ativa de valorização dos elogios formais, com foco na promoção de uma cultura de reconhecimento institucional. Foi realizada ampla divulgação para valorização das manifestações positivas recebidas, por meio de campanha institucional voltada à promoção do elogio como forma legítima de manifestação junto à ouvidoria, com o reconhecimento simbólico aos colaboradores elogiados, que passaram a receber um kit de agradecimento como forma de estímulo. A ação contribuiu significativamente para o aumento no número de elogios registrados. Embora tenha como ponto alto o Dia do Elogio, celebrado em 1º de março, a campanha não se restringe à data comemorativa. Ao contrário, ela é composta por um conjunto de ações planejadas e executadas ao longo do ano, sendo intensificadas no mês de março e, especialmente, no dia alusivo. As atividades incluem visitas presenciais aos setores, blitzes informativas, comunicações internas via e-mail e intranet, além de outras estratégias voltadas à conscientização dos públicos sobre a importância de registrar formalmente elogios por meio dos canais oficiais da ouvidoria.

As manifestações de elogio podem ser registradas por diversos públicos atendidos pela ouvidoria, entre eles: colaboradores internos, prestadores de serviço, clientes, parceiros institucionais e a população impactada pelas atividades do porto. Os elogios normalmente se referem a ações proativas dos colaboradores, atendimentos de excelência, cordialidade, agilidade na resolução de demandas e demonstrações de empatia no trato com os usuários.

Em 2021, como forma de valorização simbólica e estímulo à continuidade do comportamento positivo, passaram a ser entregues kits de reconhecimento aos colaboradores que foram formalmente elogiados. Essa prática concretizou o incentivo ao elogio, tornando-o mais visível e valorizado institucionalmente. A repercussão positiva da ação demonstrou sua eficácia, considerando que nos três anos anteriores haviam sido registrados apenas dois elogios, enquanto em 2021, com a campanha implementada, os 12 elogios registrados motivaram a continuidade da campanha.

Para marcar o Dia do Elogio, celebrado em 1º de março de 2021, foi lançada uma campanha pela ouvidoria com o objetivo de promover a cultura do reconhecimento entre os colaboradores, incentivando o uso do canal ouvidoria para expressar diferentes tipos de manifestações, incluindo elogios, sugestões, solicitações, reclamações e denúncias, conforme previsto na legislação que rege as ouvidorias públicas.

Além de incentivar a prática do elogio, a campanha representou um avanço ao estabelecer uma abordagem mais ativa e estruturada de valorização, diferente das iniciativas pontuais e informais realizadas anteriormente. O aspecto inovador reside na integração de ações planejadas e contínuas que estimulam o reconhecimento formal dos colaboradores, utilizando os canais oficiais da ouvidoria como meio de registro e valorização institucional.

A campanha incorpora uma variedade de estratégias, incluindo blitzes interativas, dinâmicas de grupo, palestras e distribuição de materiais de conscientização com mensagens de incentivo à prática do elogio e ao uso da ouvidoria como instrumento de escuta qualificada.

As blitzes são realizadas de forma proativa, por equipes da ouvidoria que percorrem os setores



administrativos e operacionais, promovendo abordagens diretas com os colaboradores. Nesses momentos, são entregues materiais informativos, exibidos vídeos curtos ou mensagens institucionais e, sempre que possível, são realizadas breves conversas sobre a importância do reconhecimento mútuo e do uso consciente do canal. O objetivo é criar momentos de sensibilização e reforçar a legitimidade do elogio como manifestação formal, além de ampliar a visibilidade da atuação da Ouvidoria dentro da organização.

Por meio de atividades dinâmicas e interativas, a campanha busca criar um ambiente propício para a expressão sincera de elogios e apreciação. Além disso, palestras são conduzidas para fornecer *insights* sobre a importância do elogio no ambiente de trabalho, destacando seus benefícios para a motivação, a produtividade e o bem-estar geral dos colaboradores. Durante essas palestras, são compartilhadas técnicas eficazes para expressar elogios de forma autêntica e significativa.

Para complementar essas atividades, são distribuídos materiais de conscientização, como folhetos informativos, cartazes e outros recursos visuais, que reforçam a importância e os benefícios do reconhecimento coletivo. Juntas, essas iniciativas compõem uma abordagem abrangente e integrada para promover uma cultura de elogio e reconhecimento dentro do Complexo do Pecém, contribuindo para um ambiente de trabalho mais positivo, colaborativo e produtivo. Como parte desse programa de reconhecimento, os elogiados são agraciados com um kit. Os kits são compostos por um copo, um certificado de reconhecimento, um botão personalizado e um chocolate, entregues aos colaboradores que recebem elogios formais registrados na ouvidoria.

Para que o elogio seja validado, é necessário que ele descreva claramente a ação ou comportamento que se destacou da rotina habitual de trabalho, merecendo reconhecimento. Além disso, o elogio deve ser nominal, não sendo permitido o envio de manifestações anônimas. O elogiado recebe uma cópia do elogio acompanhada de certificado elaborado pela ouvidoria, expressando reconhecimento pela significativa contribuição do colaborador para a qualidade do trabalho e destacando a excepcionalidade no desempenho de suas atividades. Por meio desse gesto, a organização demonstra seu apreço pelo impacto positivo que o trabalho do colaborador exerceu sobre seus colegas e a contribuição para o sucesso geral da organização.

Após o lançamento da campanha de elogios em 1º de março de 2021, foi observado um aumento significativo no número de manifestações positivas recebidas pela ouvidoria. Esse fenômeno evidenciou o papel crucial do canal de ouvidoria como uma ferramenta estratégica para melhorar a cultura organizacional.

Na dinâmica dos relacionamentos, a comunicação exerce papel fundamental. Segundo Moscovici (2011), é por meio da comunicação efetiva que as pessoas desenvolvem habilidades para abordar problemas, expressar sentimentos, resolver conflitos, fazer elogios, administrar o tempo intrapessoal e construir vínculos significativos com os outros. Almarwani e Alzahrani (2023) destacam que ambientes que estimulam o diálogo, a gentileza e a valorização do conhecimento técnico contribuem significativamente para a satisfação no trabalho. Todas essas características podem ser fortalecidas por meio do elogio, que se revela estratégia eficaz para a construção de uma cultura organizacional positiva.

A motivação é essencial para o desempenho e a satisfação dos colaboradores dentro de uma organização. As estratégias organizacionais de motivação são fundamentais para criar um ambien-

te de trabalho onde os funcionários se sintam valorizados e engajados. Um estudo apresentado por Borges e Argolo (2002) destaca a importância dos valores organizacionais na percepção de satisfação no trabalho. Os resultados desse estudo, conduzido com 75 petroleiros do Polo Guamaré (RN), revelaram uma associação entre os valores organizacionais, como igualitarismo, harmonia e os fatores de prazer no trabalho.

Isso sugere que a cultura organizacional desempenha um papel crucial na motivação e no bem-estar dos colaboradores. Para promover a motivação dentro da cultura organizacional é fundamental que as empresas adotem estratégias que reforcem os valores positivos identificados, como a igualdade e o equilíbrio entre os membros da equipe. Isso pode ser feito por meio de políticas de reconhecimento e recompensa que valorizem o desempenho individual e coletivo, além de programas de desenvolvimento pessoal e profissional que incentivem o crescimento dos funcionários.

Segundo Nelson (2007), o elogio é definido como manifestação de apreço em relação a uma qualidade ou virtude de algo ou alguém. Essa prática não apenas desempenha papel educacional, mas também serve como ferramenta motivacional, capaz de incrementar a autoestima e até mesmo corrigir eventuais falhas. No contexto empresarial, o elogio assume a forma de reconhecimento não pecuniário, formal e frequentemente público, concedido em virtude do desempenho excepcional ou feitos notáveis de um indivíduo ou grupo de trabalho.

Segundo Carvalho (2009), para que os elogios sejam expressos de forma adequada, é fundamental que os interlocutores demonstrem competência relacional e interpessoal. O autor ressalta que determinados elogios podem ser interpretados de maneiras distintas, a depender do contexto, da natureza da relação entre os envolvidos e do nível hierárquico estabelecido entre eles.

Para Moscovici (2011), é por meio da comunicação efetiva que as pessoas aprendem a esclarecer um problema, a expressar sentimentos, a resolver conflitos, a fazer elogios, a usar o seu tempo intrapessoal e a conseguir intimidade com as pessoas que são importantes em sua vida.

Os resultados alcançados pela ouvidoria após a implementação da campanha de valorização do elogio demonstram um impacto direto na forma como os colaboradores se relacionam com o trabalho e com os demais membros da organização. A formalização de elogios, especialmente por parte do público interno, reflete não apenas o reconhecimento de ações pontuais, mas também a valorização de atributos humanos essenciais ao convívio profissional. Essa dinâmica está profundamente conectada ao conceito de metacompetência desenvolvido por Eugenio Mussak (2003), segundo o qual a realização pessoal e profissional depende do equilíbrio entre conhecimento técnico e desenvolvimento de virtudes e atitudes que permitam ao indivíduo lidar melhor com a realidade, gerenciar emoções e fortalecer comportamentos positivos. Mussak argumenta que grande parte dos problemas nas organizações está ligada à ausência de qualidades humanas, como empatia, comunicação, convivência e gestão emocional – exatamente aquelas que o elogio tende a reforçar quando reconhece comportamentos como iniciativa, trabalho em equipe, resiliência ou escuta ativa.

Além disso, a cultura do elogio funciona como catalisadora do desenvolvimento pessoal e profissional, criando um ciclo virtuoso no qual o reconhecimento promove autoestima e segurança, fortalecendo relações interpessoais e gerando um ambiente organizacional mais colaborativo

e produtivo. Com isso, a campanha da Ouvidoria do Complexo do Pecém atua não apenas como uma ferramenta de gestão participativa, mas também como um instrumento de desenvolvimento de metacompetências, promovendo uma cultura de excelência e bem-estar institucional.

## **2.1 Análise dos dados**

A análise dos dados do relatório de ouvidoria da CIPP ao longo dos últimos sete anos revelou uma variação significativa no número de elogios registrados. Em 2018, a ouvidoria não registrou nenhum elogio formalizado por meio do seu canal, indicando ausência de reconhecimento formal dos colaboradores por esse meio. Nos dois anos seguintes (2019 e 2020), foram registrados apenas dois elogios, um em cada ano.

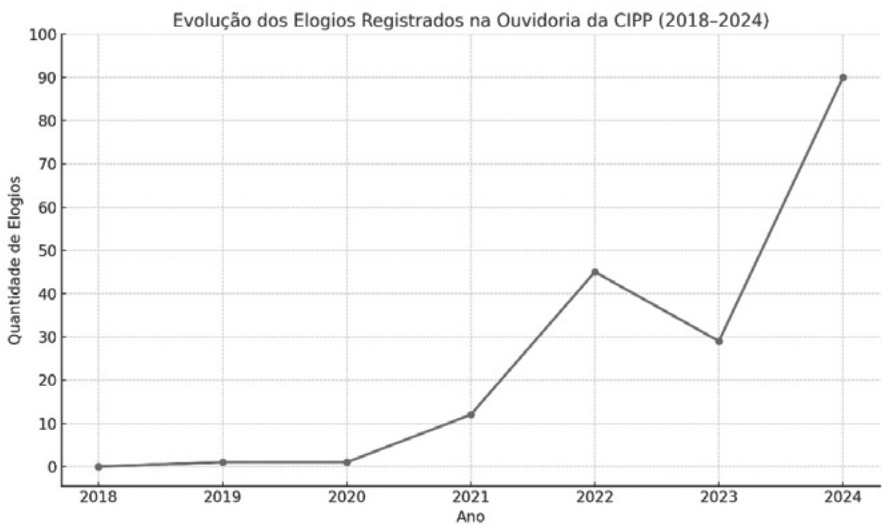
Em contraste, nos anos subsequentes à implementação da campanha institucional de estímulo ao elogio, iniciada em 2021, observou-se um crescimento expressivo nas manifestações positivas formalizadas. Em 2021, o total de elogios aumentou para doze (12), marcando um avanço significativo em relação aos anos anteriores. Esse crescimento foi ainda mais acentuado em 2022, com quarenta e cinco (45) elogios registrados e, embora tenha ocorrido uma queda em 2023 – com vinte e nove (29) elogios, representando uma redução de aproximadamente 36% –, os números ainda se mantiveram acima dos patamares anteriores à campanha.

Essa redução pode estar relacionada a mudanças na alta gestão do Complexo, que ocasionaram reestruturações internas, inclusive na própria ouvidoria, que passou a contar com nova equipe. Ainda assim, as atividades e ações de reconhecimento foram mantidas, garantindo a continuidade da campanha.

Em 2024, os resultados voltaram a ser significativamente positivos, com o registro de noventa (90) elogios formalizados por meio da ouvidoria. Esse número representa não apenas a recuperação após a queda de 2023, mas também o melhor resultado desde o início da campanha, consolidando a efetividade da estratégia de valorização do reconhecimento institucional.

Esses resultados indicam de forma clara o impacto positivo da campanha na cultura organizacional da CIPP. A implementação da iniciativa resultou em maior valorização dos colaboradores, com reflexos visíveis na comunicação interna, no clima organizacional e no engajamento institucional. A consolidação da prática do elogio como forma legítima de manifestação legítima a ouvidoria como canal estratégico para o fortalecimento da cultura de excelência e reconhecimento dentro da organização.

Gráfico 1 – Evolução dos elogios registrados



Fonte: Autoria própria

2.2 Análise percentual dos Resultados da Campanha de Elogios

A análise dos dados de elogios registrados pela ouvidoria ao longo dos últimos sete anos revelou um aumento significativo após a implementação da campanha.

Tabela 1 – Crescimento anual dos elogios

Ano	Elogios registrados	Crescimento (%)
2018	0	-
2019	1	-
2020	1	0%
2021	12	1100%
2022	45	275%
2023	29	-35,56%
2024	90	210,34%

Fonte: Autoria própria

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cultura do elogio nas organizações, especialmente quando promovida por meio da ouvidoria, desempenha importante papel no fortalecimento do relacionamento com os colaboradores e na promoção de um ambiente de trabalho positivo, com impacto no fortalecimento do relacionamento entre os colaboradores e no ambiente de trabalho como um todo. Ao promover um clima de reconhecimento e valorização mútua, a campanha criou um ambiente mais colaborativo e solidário, onde os colaboradores se sentem parte de uma equipe e são incentivados a contribuir para o sucesso coletivo. Além disso, a cultura do elogio contribui para a identificação de padrões de excelência e boas práticas dentro da empresa. Ao analisar os elogios recebidos, é possível reconhecer e valorizar os colaboradores e equipes que se destacam em suas atividades, incentivando a disseminação desses comportamentos positivos em toda a organização.

A análise dos dados da ouvidoria do Complexo do Pecém revelou um impacto significativo da campanha de elogios na cultura organizacional. Antes da implementação da campanha, a quantidade de elogios era praticamente inexistente. Após a introdução da campanha, em 2021, os anos seguintes registraram aumento significativo, com exceção de 2023, em que houve queda.

Essa evolução evidencia que a implementação de estratégias de reconhecimento e elogio por meio de ações de divulgação, palestras, blitzes e a distribuição de materiais de conscientização, tem um efeito positivo claro e mensurável. As campanhas de promoção do elogio não apenas aumentaram a frequência das manifestações positivas, mas também melhoraram a qualidade dessas interações, criando um ambiente de trabalho mais positivo e colaborativo.

As ações de divulgação foram fundamentais para esse sucesso e contribuíram para aumentar a conscientização entre os colaboradores sobre a importância do reconhecimento mútuo, fornecendo as ferramentas e oportunidades para que os elogios fossem expressos de maneira formal e valorizada. A entrega de kits de reconhecimento, incluindo certificados e itens personalizados, representou reforço à cultura de apreciação e reconhecimento no ambiente de trabalho.

Portanto, a resposta à pergunta-problema fica evidenciada com os resultados obtidos com a implementação de estratégias de reconhecimento e elogio, suportadas por ações eficazes de divulgação, que trouxeram aumento tanto da frequência quanto da qualidade das manifestações positivas registradas na ouvidoria da organização. Essa prática promoveu ambiente organizacional mais motivado, onde os colaboradores se sentem valorizados e reconhecidos por suas contribuições, levando a um ciclo virtuoso de maior engajamento e produtividade.

Conclui-se que a adoção de uma política de elogios bem estruturada e amplamente divulgada pode transformar a cultura organizacional, promovendo um ambiente de trabalho mais harmonioso e produtivo. Esta experiência serve como um exemplo valioso para outras organizações que buscam melhorar suas práticas de reconhecimento e valorização dos colaboradores, evidenciando o poder do elogio como ferramenta de gestão eficaz.

## REFERÊNCIAS

- ALMARWANI, A. M.; ALZHRANI, N. S. Factors affecting the development of clinical nurses' competency: a systematic review. *Nurse Education in Practice*, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.nepr.2023.103826>. Acesso em: 11 maio 2024.
- BORGES, L. O.; ARGOLO, J. C. T. Estratégias organizacionais na promoção da saúde mental do indivíduo podem ser eficazes? In: JACQUES, M. G.; CODO, W. (orgs.). *Saúde mental & trabalho: leituras*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CARVALHO, M. do C. N. *Relacionamento interpessoal*. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.
- FERNANDEZ, M. V.; GURGEL JUNIOR, G. D.; SÁ, D. A. de; MEDEIROS, K. R. de; CALIARI, R. V. As ouvidorias públicas na democracia brasileira: o caso das ouvidorias do SUS. In: SÁ, D. A.; GURGEL JUNIOR, G. D.; FERNANDEZ, M. V. (orgs.). *Democracia, controle social e saúde pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saúde, 2023. p. 100–120.
- KOUZES, J. M.; POSNER, B. Z. *Encouraging the heart: a leader's guide to rewarding and recognizing others*. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.
- NELSON, Bob. *1001 maneiras de premiar seus colaboradores*. 1. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2007.
- MOSCOVICI, S. A história e a atualidade das representações sociais. In: *Representações sociais: investigações em psicologia social*. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 167–214.
- MOSCOVICI, F. *Desenvolvimento interpessoal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora José Olímpio, 2011.
- MUSSAK, Eugenio. *Metacompetência: uma nova visão do trabalho e da realização pessoal*. São Paulo: Editora Gente, 2003.



# OUVIDORIA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS: ESTUDO SOBRE PROTEÇÃO À MATERNIDADE E JUSTIÇA TARIFÁRIA

Elisângela Ferreira da Silva<sup>1</sup>

Glória Maria de Oliveira Baltazar<sup>2</sup>

---

## **Resumo**

Este artigo tem como objetivo analisar o papel estratégico da ouvidoria pública na efetivação dos direitos humanos e na consolidação da governança democrática na Administração Pública brasileira. Por meio de estudo de casos, adotou-se abordagem qualitativa, baseada na análise de duas demandas concretas: a garantia da estabilidade de uma servidora gestante em estágio probatório e a reclassificação tarifária no serviço de saneamento básico de Juiz de Fora, Minas Gerais. Os resultados evidenciam que a ouvidoria atua não apenas como canal de escuta qualificada, mas também como articuladora entre diferentes setores administrativos, convertendo manifestações individuais em respostas institucionais orientadas pelos princípios da transparência, accountability (prestação de contas), diálogo e consenso. Conclui-se que, além de promover participação cidadã, a ouvidoria pública materializa, na prática, os ideais de eficiência, eficácia e efetividade, contribuindo para uma gestão mais justa, inclusiva e comprometida com a dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Ouvidoria pública. Direitos humanos. Justiça tarifária. Participação cidadã.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.153-162

1 Tecnóloga em Meio Ambiente. Ouvidora da Companhia de Saneamento Municipal de Juiz de Fora (Cesama). Juiz de Fora, MG, Brasil. E-mail: eferreira@cesama.com.br.

2 Mestre em Comunicação Social, jornalista, Ouvidora-Geral da Prefeitura de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, Brasil. E-mail: gloriabaltazar.jorn@gmail.com.



---

### **Abstract**

This article aims to analyze the strategic role of public ombudsman offices in upholding human rights and strengthening democratic governance within Brazilian public administration. Through a qualitative case study based on documentary analysis, the research examines two cases: the guarantee of job stability for a pregnant civil servant during her probationary period and the tariff reclassification in basic sanitation services in Juiz de Fora/MG. The results highlight that the ombudsman office operates not only as a channel for qualified listening but also as an articulator among different administrative sectors, transforming individual complaints into institutional responses guided by the principles of transparency, accountability, dialogue, and consensus. The study concludes that, beyond fostering citizen participation, the public ombudsman embodies, in practice, the ideals of efficiency, effectiveness, and efficacy, contributing to a fairer, more inclusive public administration committed to the dignity of the human person.

**Keywords:** Public ombudsman. Human rights. Tariff justice. Citizen participation.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 instituiu a base jurídica que possibilitou a consolidação do regime democrático no Brasil.

Um dos resultados desse percurso foi a ampliação da participação social na Administração Pública, facilitada pelo processo de descentralização e democratização do Estado brasileiro.

O artigo quinto da Carta Magna é claro ao explanar o direito à informação pública, seja de interesse particular ou coletivo.

Art. 5º (...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

A participação do cidadão não ficou limitada ao artigo mencionado. Em alguns trechos ao longo do seu texto a CF dá indícios de que o direito será assegurado por lei específica, a qual proporcionará ao manifestante opinar sobre a prestação de serviços públicos.

Art. 37 (...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);  
II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (Brasil, 1988).

Apesar de a normativa já estar prevista na Constituição, as leis específicas sobre ouvidoria demoraram alguns anos para serem publicadas. Em 2011, foi lançada a Lei 12.527 (Brasil, 2011), que trata do Acesso à Informação (LAI) e, somente em 2017, a Lei 13.460 (Brasil, 2017) dispôs sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Os normativos permitiram que o trabalho fosse direcionado em dois grandes eixos: pedidos de informação e manifestações de ouvidoria. Nesse sentido, deram mais visibilidade para as ouvidorias públicas, já que elas foram ganhando protagonismo como instâncias democráticas de escuta ativa, mediação de conflitos e indução de melhorias institucionais.

Nesse contexto, sua função vai muito além da escuta e do encaminhamento de demandas. A ouvidoria é, por excelência, um espaço institucional de valorização da cidadania e de fortalecimento dos direitos humanos fundamentais, especialmente daqueles que, por condições de vulnerabilidade social, econômica ou institucional, encontram mais dificuldade de acesso aos meios tradicionais de Justiça.

Com base nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da legalidade, a ouvidoria atua como ponte entre as normas garantidoras e a realidade vivida pelos usuários. Sua capacidade de identificar padrões de violação ou negligência por parte do poder públi-

co permite que se torne agente de transformação institucional, por meio da recomendação de boas práticas, da produção de dados qualificados e do estímulo à cultura da escuta ativa.

Além disso, a atuação das ouvidorias dialoga diretamente com o campo dos direitos humanos, especialmente aqueles relacionados à equidade de gênero, ao combate à discriminação, à proteção de grupos vulneráveis e à universalização do acesso aos serviços públicos com qualidade.

Dessa forma, ao se fazer uma análise das ouvidorias sob a ótica dos direitos humanos, nos é permitido compreender sua atuação como componente fundamental de governança e fortalecimento democrático.

Nesse sentido, vale frisar que a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu, em documento recente, o papel ativo para a promoção e defesa dos direitos humanos por parte de instituições de Ombudsman no mundo. Isso significa que os organismos de Ombudsman, Ouvidorias, defensorias del pueblo, provedorias de justiça e organismos de mediação que atuam na promoção e proteção dos direitos humanos ganharam um reforço institucional muito importante por evidenciar e estimular suas medidas de protagonismo para a defesa de direitos, para a promoção da boa governança e dos estados democráticos (Riche, 2022).

No contexto da Administração Pública, o atendimento a pedidos de informação vai muito além do cumprimento formal da Lei nº 12.527/2011, conhecida como LAI – Lei de Acesso à Informação, sendo instrumento de justiça administrativa e inclusão. A LAI fortaleceu o papel da ouvidoria ao legitimar o direito de acesso à informação, tornando-a essencial para a transparência e para a mediação administrativa.

Este estudo parte de duas demandas reais. A primeira, de uma servidora gestante que procurou a Ouvidoria Geral com dúvidas sobre sua estabilidade funcional. A partir da análise, foi demonstrado como o pedido foi transformado em ação institucional concreta, culminando no Parecer Normativo da Portaria nº 2/2022 da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora.

A segunda relata a vulnerabilidade e desigualdade social vivida por uma cidadã que, após ser atendida em sua solicitação de ligação de água e esgoto, teve a fatura classificada como categoria industrial (terreno constava como lote vago para construção), e após intervenção da ouvidoria da Companhia de Saneamento Municipal de Juiz de Fora (Cesama) a categoria foi alterada para residencial, garantindo tarifa de menor valor por faixa de consumo.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 A Ouvidoria como instância de cidadania**

De acordo com Campos (2018, p.35), as ouvidorias públicas são “instrumentos de participação social e *accountability*” e devem ser compreendidas como canais estratégicos da governança democrática.

Esses órgãos abrem possibilidades para que o usuário vá para o centro da Administração Pública, agindo como agentes ativos tanto em demandas individuais quanto nas de interesse coletivo, abrindo manifestações com críticas, sugestões e denúncias que podem se tornar ferramentas para a correção e o aprimoramento das políticas públicas, garantindo a participação cidadã.

Portanto, embora a participação popular e a escuta direta sejam dimensões essenciais de uma ouvidoria, observa-se que sua atuação vai além do acolhimento de manifestações individuais: elas operam como instâncias concretas de governança democrática, articulando diferentes instâncias administrativas e sociais para promover transparência, garantir accountability e estimular o diálogo e o consenso entre múltiplos atores. Essa dinâmica transforma as demandas recebidas em pautas qualificadas para decisões institucionais mais justas e efetivas, contribuindo diretamente para maior eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços públicos.

Dessa forma, o papel da ouvidoria não é se contrapor ao órgão/entidade na defesa do cidadão, mas garantir que a demanda da cidadania seja considerada e tratada, à luz das garantias constitucionais e legais, atuando no sentido de recomendar adequações necessárias ao efetivo funcionamento da administração pública (Silva; Pedroso; Zucchi, 2014).

Antes de abordar os dois estudos de caso de que trata o artigo, é necessário explicar a estrutura das ouvidorias municipais de Juiz de Fora. Atualmente, o município conta com uma Ouvidoria Geral e quatro ouvidorias setoriais: da Cesama, da Guarda Municipal, da Saúde e Especial da Pessoa Idosa. Todas são vinculadas à Ouvidoria Geral, mas não são subordinadas a ela. Os dois casos apresentam demandas recebidas separadamente pelas ouvidorias Geral e da Cesama.

## **2.2 Caso da servidora gestante**

Em 2022, a Ouvidoria Geral do Município (OGM) da Prefeitura de Juiz de Fora/MG recebeu pedido de informação de uma servidora em estágio probatório que, à época, estava gestante, questionando se poderia ser exonerada mesmo estando grávida.

A ouvidoria classificou a demanda como sensível, encaminhando-a para análise da Procuradoria do Município (PGM), garantindo segurança jurídica na resposta, já que a servidora relatava prejuízo não apenas financeiro, mas violação da proteção à maternidade.

Conforme legislação vigente, a proteção da gestante é princípio consagrado constitucionalmente, estendido à esfera administrativa. “Conforme a Súmula 244 do TST (Brasil, 1983, item III), mesmo os contratos por tempo determinado devem observar a estabilidade da gestante” (Juiz de Fora, 2022, p. 6).

Ao iniciar os estudos para responder à manifestação, a Procuradoria observou que, em outras ocasiões, o tema já havia sido levado à área de Recursos Humanos, mas ainda permanecia sem orientação que abrangesse toda a Prefeitura de Juiz de Fora.

Ao que se sabe, a matéria controvertida já foi analisada no âmbito desta SRH (e da então SARH), em algumas ocasiões esparsas, nunca tendo ocorrido, entretanto, o enfrentamento do tema de forma mais acurada e abrangente, menos ainda de modo que o posicionamento jurídico pudesse servir de orientação geral para os diversos setores da Administração (Juiz de Fora, 2022, p. 6).

Após o acolhimento da demanda pela Procuradoria, foi observado que, durante a tramitação, acompanhada pela Ouvidoria Geral, alguns apontamentos da PGM para o setor de Recursos Humanos da Prefeitura indagavam se

o questionamento emanado da Ouvidoria da Controladoria-Geral do Município deve se dar sob a seguinte perspectiva: a servidora pública gestante, independentemente da natureza do vínculo, possui direito à estabilidade provisória na função gratificada (supervisão) ou no cargo de provimento em comissão? Durante o período em que se tem a confirmação do estado gravídico até cinco meses após o parto, a servidora tem direito à preservação de sua remuneração? (Juiz de Fora, 2022, p. 8).

Nesse sentido, a Constituição Federal reconhece, em seu artigo sexto, a proteção à maternidade e à infância como direito social. Esses direitos, por sua vez, estão diretamente relacionados a tratados internacionais, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw) (Organização das Nações Unidas, 1979); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (Organização das Nações Unidas, 1966); Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) (Organização dos Estados Americanos, 1969).

A Cedaw, por exemplo, impõe obrigações estatais para assegurar a não discriminação da mulher no emprego público em razão da gravidez, o que se alinha integralmente com a medida de preservação do vínculo da servidora gestante no caso em questão. O artigo 11, § 2º da Cedaw estabelece:

A fim de prevenir a discriminação contra a mulher por motivos de casamento ou maternidade e assegurar-lhe o direito efetivo ao trabalho, os Estados Partes adotarão medidas apropriadas para [...] garantir que a gravidez não constitua causa de demissão (Organização das Nações Unidas, 1979).

Da mesma forma, a análise feita pelo setor jurídico da Prefeitura demonstra que a exoneração da servidora em estado gravídico desconsidera o regramento constitucional, as normas estabelecidas nas convenções internacionais e a legislação, que objetivam assegurar a implementação da licença maternidade e a estabilidade provisória.

Veja-se, portanto, que a partir da implementação da licença maternidade, a servidora gestante não só passa a ostentar a garantia ao “emprego”, como também a garantia à “preservação de sua remuneração”, importando isso em se afirmar que não é dado à Administração exonerar a servidora efetiva do cargo de provimento em comissão ou da função de confiança durante a licença maternidade, eis que tal medida configura clara inconstitucionalidade, já que implicaria na não manutenção de seu “emprego” e na não preservação de sua “remuneração” (Juiz de Fora, 2022, p. 11).

Em resposta à demanda recebida e encaminhada pela OGM, foi emitido o Parecer Normativo (Portaria nº 2 – Município de Juiz de Fora, 2022), que concluiu duas hipóteses diferentes para servidoras em estabilidade provisória durante a gestação.

**Tabela 1 (Parecer da PGM)**

SITUAÇÃO	PARECER
Servidoras públicas que ocupam cargo efetivo e, concomitantemente, exercem cargo em comissão (ou função gratificada de confiança)	[...] é preferível que, ao invés da exoneração, opere-se o instituto da substituição, previsto no Estatuto do Servidor (arts. 39 a 41), hipótese em que, repita-se, deverá ser preservada sua remuneração, por força do multicitado art. 222 da Lei 8.710, de 1995, continuando a servidora em gozo de licença maternidade e percebendo, como se em atividade estivesse, as verbas pecuniárias referentes ao comissionamento ou à função gratificada – traduzindo-se esta, aliás, na orientação prestada pela Gerência do Departamento de Monitoramento Profissional, mencionada na parte inicial deste parecer (Juiz de Fora, 2022, p.11).
Servidoras públicas ocupantes exclusivamente de cargo em comissão	[...] em relação às servidoras públicas ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, cuja natureza do vínculo é sabidamente transitória, tem-se que, mesmo diante da confirmação do estado gravídico desta servidora, é possível se levar a efeito a exoneração, dada a natureza ad nutum do cargo, em observância ao princípio da supremacia do interesse público, sendo devido à servidora exonerada, neste caso, o pagamento de indenização prévia (“indenização substitutiva”), correspondente aos valores que a servidora gestante perceberia entre a data da exoneração até o quinto mês subsequente ao parto, caso a exoneração não viesse a ocorrer (Juiz de Fora, 2022, p.11).

Fonte: Autoria própria

Cabe destacar que a OGM, ao acolher e dar o devido encaminhamento à demanda da servidora, atuou como canal de acesso à justiça administrativa; espaço de escuta qualificada; instância de correção de desvios e aprimoramento da cultura de direitos humanos no serviço público. A publicação da portaria, além de normatizar a questão, garantiu a qualquer mulher, que presta serviço no município em cargos ou funções de chefia – efetiva ou não – proteção concreta em caso de gravidez.

### 2.3 Caso do saneamento básico

Em 30/11/2022, uma cidadã compareceu à Agência de Atendimento da Cesama e solicitou ligações de água e esgoto em seu imóvel. Após vistoria técnica de viabilidade de ligação, opção de pagamento referente ao serviço, caixas padrão e inspeção de acordo com as normas da companhia, as ligações foram executadas.

Em vistoria ao local, foi constatado que as ligações atenderiam a um lote vago (no local existia um lote com um cômodo supostamente para guardar material de obra). Assim, as ligações foram cadastradas como categoria Industrial, conforme o art. 97, § 3º, da Resolução de Regulação e Fiscalização da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais (ARISB-MG), nº 185, de 11 de fevereiro de 2022 (Belo Horizonte, 2022b).

As ligações atendidas pelos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário serão classificadas nas seguintes categorias, conforme critérios estabelecidos por deliberação da Cesama:

I. Residencial: Economia ocupada exclusivamente para o fim de moradia e a água utilizada exclusivamente para fins domésticos e higiênicos;

II. Comercial: ocupada para o exercício de atividade de compra, venda ou prestação de serviço, ou para o exercício de atividade não classificada nas categorias residencial, industrial ou pública;

III. Industrial: ocupada para o exercício de atividade classificada como industrial pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

IV. Pública: unidade usuária utilizada para o exercício de atividade de órgão ou entidade da administração direta ou indireta. São ainda incluídos nesta categoria hospitais públicos, asilos, orfanatos, albergues e demais instituições de caridade, instituições religiosas, organizações cívicas e políticas, e entidades de classe e sindicais;

§1º. Para o enquadramento da ligação em determinada categoria de uso, a Cesama avaliará a principal atividade desenvolvida no imóvel juntamente com a documentação apresentada e, havendo incompatibilidade, prevalecerá a finalidade de utilização dos serviços para efeito de cadastro comercial.

§2º. As ligações para circos, parques, feiras etc., serão enquadradas na categoria Comercial.

§3º. No caso de construção de edificações, canteiros de obras serão enquadrados na categoria Industrial (Belo Horizonte, 2022b).

Em 18/12/2023, a usuária solicitou alteração cadastral, justificando que as ligações de água e esgoto, desde a sua execução, atendem a uma residência muito precária. Após intervenção da ouvidoria para que fosse realizada vistoria interna, foi comprovado que o suposto cômodo para guardar materiais de obra era, na verdade, a moradia da munícipe, sem instalações hidrossanitárias.-

A categoria residencial possui tarifas mais baixas. Na industrial, as tarifas são aplicadas em faixas de consumo maiores, com valores unitários por m³ superiores às residenciais.

Diante da constatação, a ouvidoria da Cesama providenciou relatório e abriu processo interno para autorização de alteração da categoria industrial para residencial e restituição dos valores pagos referentes à taxa do serviço de ligação de água e esgoto. Após análise, foi providenciada a alteração da categoria, cancelamento das parcelas restantes da taxa de ligação e restituição dos valores pagos. As ligações de água e esgoto para economia residencial unifamiliar são sem ônus, de acordo com o Ofício ARISB-MG Nº 420/2022.

A Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais (ARISB-MG), fundamentada pelo estudo da Nota Técnica de Fiscalização e Regulação ARISB/MG 179, de 16 de fevereiro de 2022, revisou as tarifas de água e esgoto da Cesama e removeu das projeções as receitas de Ligações de Água das Categorias Residencial Unifamiliar e Residencial Social, uma vez que ficou definida a Gratuidade das referidas Ligações (Belo Horizonte, 2022a).

Fica evidente que a intervenção da ouvidoria da Cesama foi além do simples atendimento de uma demanda individual: atuou como mediadora entre a usuária e os setores técnicos da companhia, promovendo diálogo interno, assegurando transparência no processo e responsabilizando a administração pela correção do equívoco. Essa articulação resultou não apenas na revisão tarifária e na devolução de valores cobrados indevidamente, mas reafirmou o papel da ouvidoria como instrumento vivo de governança democrática na prestação de serviços públicos essenciais.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ouvidoria pública afirma-se, no contexto contemporâneo da Administração Pública brasileira, como espaço estratégico de escuta qualificada, mediação institucional e promoção dos direitos humanos fundamentais.

Os casos analisados neste artigo demonstram que manifestações individuais, quando acolhidas de forma técnica e sensível, podem ser transformadas em respostas institucionais estruturadas, alinhadas aos ideais de transparência, accountability, diálogo e consenso que caracterizam a governança democrática.

No primeiro caso, relativo à servidora gestante em estágio probatório, a ouvidoria exerceu papel essencial ao articular diálogo entre Procuradoria-Geral e Recursos Humanos, resultando na elaboração de parecer normativo vinculante que passou a orientar toda a administração municipal. Essa atuação não apenas garantiu o respeito aos direitos constitucionais de dignidade e proteção à maternidade, mas também fortaleceu a eficácia e a efetividade das políticas de gestão de pessoas, ampliando a segurança jurídica e prevenindo situações semelhantes no futuro.

No segundo caso, referente à classificação tarifária de ligação de água e esgoto, a intervenção da ouvidoria foi determinante para corrigir distorções e assegurar a justiça tarifária. Mais do que resolver uma demanda pontual, a atuação promoveu o alinhamento entre áreas técnicas, reforçando a sensibilidade social da companhia de saneamento e contribuindo para maior eficiência na prestação do serviço, especialmente para usuários em situação de vulnerabilidade.

Dessa forma, fica evidenciado que as ouvidorias públicas vão além da participação cidadã formal, atuando como agentes de mudança institucional que articulam diferentes setores em busca de soluções mais justas, inclusivas e sustentáveis. Ao transformar demandas individuais em ações institucionais concretas, a ouvidoria pública fortalece a confiança social, aprimora rotinas administrativas e concretiza, na prática, os princípios do Estado Democrático de Direito.

Reafirma-se, assim, o papel da ouvidoria como instrumento de efetivação dos direitos humanos e pilar essencial da governança democrática, contribuindo para uma Administração Pública mais transparente, responsável e comprometida com a dignidade da pessoa humana.

### REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE (MG). Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais. *Ofício* nº 420/2022. Trata da correção das tarifas para ligações residenciais unifamiliares. Belo Horizonte, 2022a.

BELO HORIZONTE (MG). Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais. *Resolução* nº 185/2022. Regulamenta as ligações de água e esgoto e institui gratuidade para residências unifamiliares. Belo Horizonte, 2022b. Disponível em: [https://www.arisb.com.br/arquivos/res\\_arisb\\_185\\_2022\\_\\_\(homologacao\\_regulamento\\_juiz\\_de\\_fora\)\\_\\_31110511.pdf](https://www.arisb.com.br/arquivos/res_arisb_185_2022__(homologacao_regulamento_juiz_de_fora)__31110511.pdf). Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação e altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.



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*, Brasília, DF, 27 jun. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula nº 244*. Dispõe sobre estabilidade da gestante, ainda que admitida por contrato por tempo determinado. Brasília, DF, 1983.

CAMPOS, Verônica da Rosa. A função estratégica das Ouvidorias no setor público. *Revista Gestão Pública*, v. 12, n. 2, p. 35-48, 2018.

JUIZ DE FORA (MG). *Parecer Normativo – Portaria nº 2/2022*. Procuradoria-Geral do Município. Juiz de Fora, MG, 2022. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/anexos/Parecer\\_Normativo\\_\\_\\_Portaria\\_2\\_2022.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/anexos/Parecer_Normativo___Portaria_2_2022.pdf). Acesso em: 11 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw)*. Nova Iorque, 1979. Adotada em 18 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. Nova Iorque, 1966. Adotado em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/pt/professionalinterest/pages/cescr.aspx>. Acesso em: 13 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)*. San José, 1969. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

RICHE, Cristina Ayoub. Ouvidoria como Instrumento de Humanização no Serviço Público. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, São Paulo, ano 6, n. 5, p. 119-120, 2022. Disponível em: [https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/08\\_202272.pdf](https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/08_202272.pdf). Acesso em: 9 jun. 2025.

SILVA, R. de C. C. da; PEDROSO, M. C.; ZUCCHI, P. Ouvidorias públicas de saúde: estudo de caso em ouvidoria municipal de saúde. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 134-141, fev. 2014.

# UMA ANÁLISE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Miguel Costa Penteado<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

O presente artigo visa abordar a Lei de Acesso à Informação, analisando inicialmente os seus fundamentos, objetivos e diretrizes com base na Constituição Federal, em legislações complementares e na doutrina especializada. Em um segundo momento, propõe-se a analisar a mudança cultural ocorrida no Brasil, que marcou a transição de uma tradição baseada no segredo para uma nova perspectiva centrada na publicidade dos dados públicos. A partir disso, busca-se compreender o conceito de governo transparente, diferenciando os mecanismos de transparência ativa e passiva, bem como explicando as formas de recurso disponíveis aos cidadãos em diferentes instâncias. Em seguida, apresenta-se o sigilo como uma medida excepcional, porém necessária ao interesse público, abordando os processos de classificação, reclassificação e desclassificação das informações sigilosas, além de sua proteção e da comissão responsável por sua regulação. Também são analisados a proteção dos dados pessoais à luz da legislação e os atos ilícitos relacionados, com suas respectivas responsabilidades. Conclui-se que, embora a cultura de transparência no Brasil tenha se fortalecido, a efetividade da LAI depende de sua constante atualização para acompanhar os avanços da sociedade. Durante a elaboração deste artigo, foram utilizadas informações da Controladoria-Geral da União e do Governo Federal, bem como de autores das áreas do Direito, Comunicação e Filosofia. Foram consultados artigos científicos sobre o tema e a inclusão de legislações complementares à LAI, analisando sua ordem cronológica e detalhando pontos técnicos e teóricos para tornar os termos legais mais didáticos.

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação. Transparência. Administração Pública. Sigilo. Dados pessoais.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.163-181

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). São Paulo, SP, Brasil. E-mail: miguelcostapenteado@gmail.com.

---

### **Abstract**

This article aims to address the Access to Information Law, initially analyzing its fundamentals, objectives, and guidelines based on the Brazilian Federal Constitution, complementary legislation, and specialized doctrine. In a second stage, it seeks to examine the cultural shift that occurred in Brazil, marking the transition from a tradition of secrecy to a new perspective centered on the publicity of public data. From this perspective, the article aims to understand the concept of transparent government, distinguishing between active and passive transparency mechanisms, as well as explaining the appeal procedures available to citizens at different levels. Next, secrecy is presented as an exceptional but necessary measure in public interest, addressing the processes of classification, reclassification, and declassification of confidential information, in addition to its protection and the commission responsible for its regulation. The protection of personal data is also analyzed considering current legislation, along with unlawful acts and their corresponding liabilities. It is concluded that, although the culture of transparency in Brazil has been strengthened, the effectiveness of the Access to Information Law depends on its continuous adaptation to keep pace with societal and technological developments. During the preparation of this article, information from the Office of the Comptroller General and the Federal Government was used, as well as from authors in the fields of Law, Communication, and Philosophy. Scientific articles on the subject were consulted, along with supplementary legislation to the Access to Information Law (LAI), analyzing its chronological order and detailing technical and theoretical aspects to make legal terms more didactic.

**Keywords:** Access to Information Law. Transparency. Public Administration. Secrecy. Personal Data.

## 1 INTRODUÇÃO

A garantia fundamental de acesso à informação é relativamente recente no ordenamento jurídico brasileiro. Ela surge na Constituição Federal de 1988 (CF), no rol de direitos fundamentais apresentado no artigo 5º. No entanto, esse direito foi efetivamente regulamentado mais de 20 anos após a promulgação da Carta Magna. Tal avanço reflete mudança de entendimento por parte do legislador brasileiro, que incluiu entre os princípios da Administração Pública o da publicidade, marcando uma transformação cultural na qual o sigilo e o segredo passam a ser exceções, enquanto a transparência se torna o princípio a ser perseguido. O artigo mostra que o governo transparente é aquele que publiciza seus atos governamentais.

À luz da nova perspectiva apresentada na Constituição Federal, em 2005 surgiu a primeira lei específica sobre o tema do acesso à informação, mais de 15 anos após a promulgação da Carta Magna. Essa norma regulamentava a parte final do inciso XXXIII do caput do art. 5º da CF (Lei nº 11.111/2005, art. 1º) e, portanto, disciplinava unicamente o sigilo da informação. Diante de um contexto em que os governos se tornavam cada vez mais complexos, estruturados e ricos em informações de gestão, uma lei que apenas delimitava o que não poderia ser acessado pelo cidadão mostrava-se insuficiente. A Lei nº 12.527/2011, conhecida como LAI – Lei de Acesso à Informação, foi promulgada em 18 de novembro de 2011 e entrou em vigor 180 dias após sua publicação, em 16 de maio de 2012. Foi sancionada com abrangência e riqueza de detalhes, incluindo a responsabilização do agente público pelo descumprimento do dever de garantir o acesso à informação, a proteção de dados pessoais, regras para a disponibilização de dados – tanto por obrigação mínima quanto mediante solicitação – e até a delimitação clara das hipóteses de sigilo, reafirmando seu caráter excepcional.

Uma lei específica que regulamenta o acesso à informação tem importância fundamental em um Estado Democrático de Direito. Um povo privado do acesso a dados sobre as ações de seus governantes não possui meios efetivos de exercer ou validar seu poder. Considerando que, em uma democracia, todo poder emana do povo, o acesso à informação capacita o cidadão a julgar e compreender melhor as ações do Estado, o que fortalece o exercício do poder popular e impõe limites éticos à atuação dos agentes públicos. Logo, estudar a LAI é compreender um direito fundamental à própria existência da democracia, ainda mais relevante em um mundo tecnológico, onde a informação é ágil, exige protocolos claros e requer garantia de veracidade.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 LAI: Objetivos, fundamentos e diretrizes

A Constituição Federal de 1988 garante ao cidadão o direito de acesso à informação. No entanto, sem uma norma específica que regulamentasse esse direito, sua efetividade ficaria comprometida. Norberto Bobbio (2014, p. 38), no seu livro *Teoria do Ordenamento Jurídico*, destaca que uma simples norma jurídica não é suficiente para garantir a eficácia de um direito; é preciso definir sua natureza, alcance e os sujeitos responsáveis por sua execução.

Nesse sentido, a Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, supre essa lacuna ao estabelecer procedimentos concretos que asseguram a transparência dos atos da Administração Pública (Barreto e Barreto Junior, 2019, p. 14). Para a Controladoria-Geral da União

(CGU), a gestão pública, quando feita de forma transparente, colabora no controle das ações de seus governantes, permitindo aferir se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam e que um cidadão bem-informado estará mais bem condicionado a conhecer e acessar outros direitos fundamentais, como saúde, educação e benefícios sociais. Segundo o Senado Federal e a Universidade Federal de Minas Gerais (2013, p.12), em cartilha sobre o acesso à informação, temos:

“[...] o poder público deve garantir uma gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.”

Com o objetivo de regulamentar o direito de acesso à informação e, assim, assegurar a transparência do poder público, a LAI disciplina o disposto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 e no parágrafo 2º do artigo 216 da CF. O inciso XXXIII do artigo 5º da CF versa sobre o direito de todos obterem informações dos órgãos públicos, seja de interesse particular ou coletivo, dentro do prazo legal, salvo nos casos em que o sigilo seja indispensável à segurança da sociedade e do Estado, sob pena de responsabilidade.

O Estado faz a gestão da documentação governamental e toma as providências para que ela seja franqueada (Constituição Federal, 1988, art. 216, §2º), logo, deve garantir o direito de acesso à informação por meio de processos claros e eficientes, assegurando uma linguagem de fácil compreensão (LAI, art. 5º).

A LAI, seguindo o caput de seu artigo 3º em acordo com o inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 da CF, será executada em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência regulamentando as formas de participação do cidadão na administração pública direta e indireta, especialmente o acesso a registros administrativos e a informações sobre atos do governo, observando o previsto nos incisos X e LXXIX do artigo 5º da CF, *in verbis*:

[...]

**X** – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

[...]

**LXXIX** – é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

A publicidade é sua regra geral e os casos de sigilo são exceção, assim impõe o dever de divulgar as informações de interesse público, com solicitude, utilizando-se de meios de comunicação viabilizados por recursos tecnológicos. Com isso, ela fomenta o desenvolvimento da cultura de transparência e controle social da Administração Pública (LAI, art. 3º, todos os incisos). Embasada nesses fundamentos e diretrizes de execução e regulamentação, ela define procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao ser elaborada, uma lei deve seguir padrões específicos para garantir clareza e coerência. No ordenamento jurídico brasileiro, sua estrutura prevê, na parte preliminar, a definição do âmbito

de aplicação, determinando a quem e em quais situações suas disposições normativas se aplicam (Lei Complementar nº 95, 1998, art. 3º, I). O primeiro artigo do texto estabelece o objeto da lei e seu respectivo alcance, delimitando sua finalidade e os limites de sua aplicação (Lei Complementar nº 95, 1998, art. 7º, caput). Dessa forma, torna-se possível identificar os sujeitos obrigados a cumprir os procedimentos estipulados pela LAI.

Estão subordinados a ela os órgãos públicos que integram a administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo – incluindo as Cortes de Contas –, Judiciário e Ministério Público, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (LAI, art. 1º, parágrafo único).

Além disso, conforme dispõe o artigo 2º da LAI, aplicam-se, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, diretamente do orçamento ou por meio de subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou instrumentos equivalentes, para a realização de ações de interesse público.

A eficácia de uma lei refere-se à sua capacidade de produzir efeitos concretos enquanto estiver em vigor, sendo esses efeitos os pretendidos e conhecidos que ela gera na prática. Para isso, a norma deve ser clara. A LAI dispõe, no artigo 4º, os conceitos utilizados para seus efeitos:

**Art. 4º** Para os efeitos desta Lei, considera-se: **I – informação:** dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; **II – documento:** unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; **III – informação sigilosa:** aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; **IV – informação pessoal:** aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; **V – tratamento da informação:** conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; **VI – disponibilidade:** qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; **VII – autenticidade:** qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; **VIII – integridade:** qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; **IX – primariedade:** qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

## 2.2 Mudança de cultura: do segredo à publicidade

A legislação brasileira já permitiu impor restrições ao funcionamento de jornais e de rádios, sob a justificativa de proteção do regime democrático e combate à subversão (Constituição Federal de 1967, art. 166, § 2º), sendo essa uma representação da cultura do segredo. “Em uma cultura de segredo, a gestão pública é pautada pelo princípio de que a circulação de informações representa riscos. Isto favorece a criação de obstáculos para que as informações sejam disponibilizadas” (CGU, 2011, p. 12). A Constituição Federal de 1967 – a anterior à atual – embora previsse direitos e garantias individuais no seu artigo 150, não contemplava o direito de acesso à informação, tampouco abordava a publicidade dos documentos governamentais.

Em contraponto, a Constituição Federal de 1988 representou um avanço significativo na proteção da liberdade de informação. Em seu artigo 220, diz que a manifestação da informação, em qualquer maneira, processo ou veículo não pode sofrer restrição. Di Pietro (2015, p. 105) afirma que o princípio da publicidade, observado no artigo 37 da CF, exige que a gestão pública divulgue seus atos realizados. Essa publicidade da informação gera um constrangimento àqueles que estejam sob forte tentação de agir não virtuosamente, permitindo o controle social (Gomes; Amorim; Almada, 2018, p. 3). Em uma cultura de acesso, o servidor público compreende que a informação pública pertence ao cidadão (CGU, 2011, p. 13). Assim, voltada à publicização, a atuação dos órgãos e entidades do poder público deve assegurar uma gestão transparente, com amplo acesso à informação, garantindo sua disponibilidade, autenticidade e integridade, bem como a proteção de dados pessoais e de informações sigilosas, respeitando as restrições de acesso quando fundamentadas (Lei de Acesso à Informação, art. 6º).

Segundo Sant’Anna, Rocha Junior e Garcia (2011, p. 59), publicidade deriva de público, significando o ato de tornar público um fato ou uma ideia. Deste modo, a LAI, em busca do desenvolvimento de uma cultura de transparência – onde o sigilo passa a ser exceção – e a garantia do direito ao acesso à informação, no seu artigo 7º, obriga o órgão público a disponibilizar todas as informações contidas em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, independentemente de estarem recolhidos a arquivos públicos. Além disso, ele deve garantir o acesso a informações sobre as atividades exercidas pelos órgãos e entidades, abrangendo suas políticas, organização, serviços, administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitações e contratos administrativos, assim como as produzidas ou custodiadas por pessoas físicas ou entidades privadas decorrentes de qualquer vínculo com órgãos públicos, mesmo que esse vínculo já tenha cessado. Ainda no artigo 7º, no seu inciso IV, ressalta que essas informações devem ser primárias, íntegras, autênticas e atualizadas.

Em consonância com o inciso VI do artigo 23, o artigo 7º, § 1º da LAI esclarece que o acesso à informação não abrange dados referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos, cujo sigilo seja essencial para a segurança da sociedade e do Estado. Em casos nos quais o acesso integral à informação seja restrito por ser parcialmente sigilosa, o § 2º assegura que o acesso à parte não sigilosa seja garantido por meio de certidão, extrato ou cópia com a devida ocultação da parte protegida pelo sigilo.

Nos termos do inciso VII, alíneas ‘a’ e ‘b’, estabelece-se o dever de disponibilizar informações sobre a implementação, o acompanhamento e os resultados de programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, incluindo as metas e os indicadores propostos, assim como aos resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, abrangendo inclusive prestações de contas de exercícios anteriores. “O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo” (LAI, Art. 7º, §3º). A negativa de acesso à informação, o extravio e sua justificativa estão previstos nos parágrafos 4º, 5º e 6º do artigo 7º da LAI:

[...]

**§ 4º** A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e

entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

**§ 5º** Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

**§ 6º** Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

O princípio da publicidade é, também, um importante instrumento de fiscalização da gestão pública (Figueiredo, 2008, p. 13), corroborando com a importância deste para o controle social. O autor ainda destaca que para haver validação das atuações estatais ela deve estar condicionada à publicação pelo canal de transparência oficial do governo, como vemos a seguir:

[...] Não é por outra razão que a validade de diversas atuações estatais está condicionada a sua publicação no Diário Oficial. Assim, por exemplo, não é válida, embora presentes todos os requisitos formais, a nomeação de servidor público, enquanto não publicado o ato. Da mesma forma, será inválido o Edital do concurso público que o precedeu sem a indispensável divulgação oficial. O mesmo se pode dizer em relação a contratos administrativos sem publicação da súmula ou com ausência de divulgação do resumo do instrumento convocatório do procedimento de licitação. Certamente a ausência de divulgação dos atos os viciaria, pois impediria que cidadãos, destinatários da atividade administrativa, deles tomassem conhecimento e pudessem fazer valer os diversos instrumentos de controle que a Constituição Federal põe à sua disposição. Neste ponto, cabe aqui ressaltar a importância do princípio da publicidade como instrumento de controle da Administração Pública. (Figueiredo, 2008, p. 13)

A partir das concepções de “publicidade” e “princípio da publicidade”, bem como as ideias de “cultura da transparência” ou “cultura do acesso” e “gestão transparente”, entende-se que a transparência corresponde a tornar públicos os atos governamentais. Quanto mais a Administração Pública divulga dados, mais transparente se torna, podendo manifestar-se de forma ativa ou passiva.

### **2.2.1 Transparência ativa**

Ao consultarmos o dicionário, observamos que o termo “ativo” é definido como “que se caracteriza pela ação ou prática e não pela contemplação ou especulação; objetivo, prático, pragmático”, bem como “que tem ou demonstra prontidão, diligência; diligente, expedito, rápido” (Michaelis, 2025). Dessa forma, a transparência ativa manifesta-se no dever de a administração pública proporcionar, independentemente de requerimentos, a publicidade da informação em local de fácil acesso (LAI, art. 8º, caput), pois há uma prontidão na divulgação de informações de interesse público. Desse modo, ela não dependerá de uma provocação prévia do cidadão para seu fornecimento, portanto divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea (CGU, 2011, p.25). Trata-se de uma obrigação de divulgação mínima, apresentada no parágrafo 1º do artigo 8º da LAI, que inclui o registro das competências e estrutura organizacional, os endereços e telefones das unidades e os horários de atendimento ao público.

Ainda no mesmo parágrafo, determina-se que os órgãos e entidades divulguem qualquer registro de repasse ou transferência financeira, despesas, e informações sobre licitações – incluindo



seus editais e resultados – e os contratos celebrados. Devem ser disponibilizados também os dados gerais para o acompanhamento de ações, obras, projetos e programas, assim como as respostas para as perguntas mais frequentes.

As informações devem ser asseguradas, obrigatoriamente, em sítios oficiais na rede mundial de computadores (site), sem prejuízo da utilização de outros meios legítimos disponíveis (LAI, art. 8º, §2º), ressalvada a exceção prevista para os municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, mantendo-se, contudo, a obrigatoriedade de divulgação das informações relacionadas à execução orçamentária, conforme determina a lei de responsabilidade fiscal (LAI, art. 8º, §4º).

Dessa forma, além de ampliar o acesso dos cidadãos às decisões e iniciativas governamentais, a transparência ativa contribui para reduzir a repetição de pedidos sobre assuntos recorrentes (Brasil, online). Para isso, os sites devem seguir os requisitos previstos nos incisos do parágrafo 3º do artigo 8º da LAI, conforme disposto:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
  - II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
  - III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
  - IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
  - V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
  - VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
  - VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- [...]

A administração pública deve adotar as medidas necessárias para promover a eliminação de barreiras e estabelecer mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação (Lei 10.098/2000, art.17).

Ainda que o processo de solicitar a informação seja característico da transparência passiva, a criação obrigatória do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), em local com condições adequadas para atendimento e orientação, com a função de protocolar requerimentos, informar sobre a tramitação de documentos e possibilitar a realização de audiências ou consultas públicas – conforme previsto no artigo 9º da LAI –, configura uma medida de transparência ativa, visto que sua implementação é obrigatória por força de lei, independentemente de qualquer solicitação por parte do cidadão.

### **2.2.2 Transparência passiva**

“Responder a uma solicitação de acesso à informação pública requer metodologia: é necessário processar o pedido e garantir ao requerente a entrega do dado” (CGU, 2011, p.14). Segundo o dicionário Michaelis (2025), duas das definições da palavra passivo são: “sujeito à vontade alheia” e “que sofre ou recebe uma ação ou impressão”. Dessa forma, a transparência passiva refere-se à disponibilização de informações mediante vontade do cidadão, ou seja, “a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade” (CGU, 2011, p.25).

Assim, qualquer interessado poderá solicitar informações aos órgãos e entidades abrangidos pela LAI, por meio legítimo, desde que se identifique e especifique claramente a informação desejada (LAI, art. 10, caput).

A identificação do cidadão não deve conter exigências que inviabilizem a solicitação, assim como não é obrigatória a apresentação de justificativa para o acesso à informação requerida (LAI, art. 10, §§ 1º e 3º), sendo a administração pública compelida a viabilizar nos seus sites uma alternativa para o requerimento (LAI, art. 10, §2º), no caso do Poder Executivo Federal, por exemplo, é disponibilizado o Fala.BR, plataforma integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, para esse serviço.

Conforme caput do artigo 11 da LAI, a informação disponível, quando solicitada, deve ser concedida de forma imediata e, quando não possível, respeitará os termos dos §§ 1º e 2º deste artigo:

**§ 1º** Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

**I** - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

**II** - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

**III** - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

**§ 2º** O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

O órgão ou entidade pode disponibilizar meios para que o cidadão realize a pesquisa da informação de que necessita (LAI, art. 11, § 3º) e não é obrigado a fornecer novamente dados já acessíveis ao público, devendo apenas informar o local e a forma de acesso a essas informações, salvo quando o requerente declarar não dispor de meios para acessá-las por conta própria (LAI, art. 11, § 6º). “A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.” (LAI, art. 11, § 5º)

Conforme o artigo 13 da LAI, caso a informação solicitada esteja contida em documento cuja manipulação possa comprometer sua integridade, a administração pública deverá fornecer cópia certificada do original. Na impossibilidade de obtenção dessa cópia, a reprodução poderá ser realizada por outro meio que não coloque em risco a conservação do documento, desde que ocorra sob a supervisão de um servidor público sob responsabilidade financeira do solicitante (LAI, art. 13, parágrafo único).

O serviço de busca e fornecimento de informações é gratuito, nos termos do art. 12 da LAI. No entanto, a Administração Pública pode cobrar os valores correspondentes aos custos dos serviços e dos materiais utilizados, quando o fornecimento da informação exige a reprodução de documentos (LAI, art. 12, § 1º). Cabe ressaltar que, conforme o disposto na Lei nº 7.115/1983 e no § 2º do art. 12 da LAI, está isento do pagamento dessas custas o requerente que apresente declaração de hipossuficiência, destinada a fazer prova de pobreza, sob as penas da lei.

Nos termos do artigo 14 da LAI, o requerente tem o direito de receber, por certidão ou cópia, a decisão da negativa de acesso à informação em sua totalidade, observando o disposto no § 4º do artigo 11 da LAI, na forma abaixo transcrita:

**§ 4º** Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

### **2.2.3 Recursos**

As decisões administrativas, seja por razões de legalidade ou de mérito, estão sujeitas a recurso (Lei nº 9.784/1999, art. 56). Assim, quando o cidadão tem seu pedido de acesso à informação negado, ou até mesmo a justificativa da negativa indeferida, ele pode, em até 10 dias, interpor recurso contra a decisão à autoridade hierarquicamente superior, que deve se manifestar no prazo de 5 dias (LAI, art. 15).

No caso de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, conforme o caput do artigo 16 da LAI e seus parágrafos: se a autoridade superior que apreciar o recurso mantiver a negativa, o requerente poderá recorrer a outra autoridade hierarquicamente superior. Mantida a negativa, ele poderá, em seguida, recorrer à CGU, que verificará a procedência da reclamação e poderá determinar à Administração que adote as providências necessárias para garantir o acesso à informação. Por fim, caso a negativa persista, o requerente poderá apresentar recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

A verificação da procedência da reclamação feita pela CGU, com base nos incisos do artigo 16 da LAI, levará em conta se o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado; se, no caso de informação total ou parcialmente sigilosa, não for indicada a autoridade classificadora ou a autoridade hierarquicamente superior a quem o recurso será direcionado; se não forem observados os ritos exigidos para a classificação da informação; ou ainda, se não forem cumpridos os prazos e procedimentos legais.

Quando se tratar de um pedido para desclassificação de informação, a recusa deverá ser submetida a recurso dirigido à autoridade hierarquicamente superior e, novamente, a outra autoridade superior ou ao Comando, no caso das Forças Armadas, caso persista a negativa. Não havendo êxito, o requerente poderá recorrer ao Ministro de Estado competente e, em última instância, o recurso será dirigido à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (LAI, art. 17).

Em relação aos procedimentos para recorrer das decisões de negativa de acesso à informação, a serem adotados pelo Ministério Público e pelos Poderes Legislativo e Judiciário, estes serão definidos por regulamento próprio, conforme o artigo 18 e o § 2º do artigo 19 da LAI:

**Art. 18.** Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

**Art. 19. (VETADO).**

[..]

**§ 2º** Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

“Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo” (LAI, Art. 20).

### 2.3 Exceção à regra: o papel do sigilo

Para Rousseau (2015, p. 93), quando os homens reunidos se consideram um único corpo político, há uma vontade vinculada à conservação do bem comum e ao bem-estar geral. Jean-Jacques Rousseau, importante filósofo iluminista do século XVIII, desenvolve essa ideia no Livro IV, capítulo I – “Que a vontade geral é indestrutível” – de *O Contrato Social*. Sob essa ótica, a recusa de acesso à informação motivada por sigilo, nos casos previstos como imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado (LAI, art. 23, caput), representa uma decisão legítima em que o interesse público prevalece sobre o individual, o que constitui um princípio fundamental do direito público (Di Pietro, 2015, p. 99). Assim sendo, a divulgação, sem justa causa, de informações sigilosas ou reservadas sob tutela da Administração Pública configura crime, punido com detenção de um a quatro anos, além de multa, conforme artigo 153, § 1º-A, do Código Penal.

Podem ser classificadas como sigilosas as informações que se enquadrem nas hipóteses previstas nos incisos do artigo 23 da LAI, apresentadas a seguir:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Em maio de 2012, foi instalada a Comissão Nacional da Verdade (CNV) com o objetivo de escrutinar as violações de direitos humanos praticadas no Brasil entre 1946 e 1988. Durante quase três anos, foram colhidos depoimentos, reunidos documentos, realizadas audiências públicas e, ao final, foi apresentado um relatório com os fatos analisados, oferecendo respostas às famílias de mortos e desaparecidos. Os feitos da CNV foram amparados pelo artigo 21 da LAI, que garante o acesso a informações relacionadas à tutela de direitos fundamentais e impede o sigilo de dados sobre violações de direitos humanos cometidas por agentes públicos ou a mando de autoridades estatais:

**Art. 21.** Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

**Parágrafo único.** As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

O artigo 22 da LAI estabelece que não são excluídas outras hipóteses legais de sigilo, como o segredo de justiça ou o sigilo industrial, especialmente quando relacionadas à exploração de atividades econômicas realizadas diretamente pelo Estado ou por entidades privadas com vínculos com o poder público. “Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos” (LAI, art. 36).

### 2.3.1 Critérios e prazos para a classificação

Ao classificar uma informação, devem ser considerados o interesse público e um critério de restrição minimamente necessário, observando-se a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado, o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final (LAI, art. 24, §5º). De acordo com o artigo 24, §1º, da LAI, a informação sigilosa pode ser classificada em três graus, com prazos máximos de sigilo, sendo eles: ultrassecreta (25 anos), secreta (15 anos) e reservada (5 anos). No caso da última, conforme o §2º, a classificação também poderá ser aplicada quando a informação colocar em risco a vida do presidente ou vice-presidente da República, bem como de seus cônjuges e filhos, até o término de seus mandatos. De acordo com os §§ 3º e 4º do artigo 24, se o evento que define o termo final ocorrer antes do prazo máximo de classificação, a informação será automaticamente desclassificada e tornada pública.

Segundo o inciso I do artigo 27 da LAI, em caso de informação classificada como ultrassecreta, o sigilo poderá ser determinado pelo presidente da República, vice-presidente da República, ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas. Os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como os chefes de missões diplomáticas e consulares permanentes no exterior, também podem determinar o sigilo, desde que haja anuência do respectivo ministro de Estado (LAI, art. 27, §2º). Além desses, conforme o inciso II do artigo 27, no caso de informações classificadas como secretas, também podem exercer essa competência os titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Todas essas autoridades têm a prerrogativa de delegar a competência para classificar informações (LAI, art. 27, §1º).

No inciso III do artigo 27 da LAI, além das autoridades mencionadas anteriormente, incluem-se os servidores que exerçam função de direção, comando ou chefia, a partir do nível DAS 101.5 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou equivalente hierárquico, de acordo com o regulamento de cada órgão ou entidade, com a competência para classificar informações no grau de “reservada”. Quanto à decisão de classificar uma informação, deverão ser considerados os critérios estabelecidos no artigo 28 da LAI:

**Art. 28.** A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

**I** - assunto sobre o qual versa a informação;

**II** - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

**III** - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

**IV** - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no **caput** será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

A autoridade ou agente público que classificar uma informação como ultrassecreta deve encaminhar a decisão fundamentada, conforme o artigo 28 da LAI, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, respeitando o prazo previsto no decreto 7.845/2012 (LAI, art. 27, §3º).

### **2.3.2 Reclassificação e desclassificação da informação**

A partir de uma provocação ou de ofício, nos termos e prazos do Decreto nº 7.845/2012 – que leva em consideração as peculiaridades das informações produzidas no exterior por agentes públicos ou autoridades –, o sigilo pode ser reavaliado pela autoridade classificadora, com a possibilidade de desclassificação ou redução do prazo de sigilo (LAI, art. 29, caput e §1º). Para isso, conforme os §2º e §3º do artigo 29 da LAI, será examinado se ainda persistem os fundamentos do sigilo e se há eventual risco decorrente do acesso à informação classificada. Caso se conclua pela redução do prazo, a nova data de desclassificação começará a contar a partir da produção da informação, ou seja, do termo inicial.

Segundo o artigo 30 da LAI, a autoridade superior de cada órgão ou entidade, nos termos do Decreto nº 7.845/2012, deve publicar anualmente, nos sites oficiais, as informações que tenham sido desclassificadas nos últimos doze meses, os documentos classificados com a devida identificação e seus respectivos graus de sigilo, bem como o relatório estatístico sobre a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, incluindo informações genéricas sobre os requerentes. A administração pública deve observar os dois parágrafos do artigo 30:

**§ 1º** Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no **caput** para consulta pública em suas sedes.

**§ 2º** Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

### **2.3.3 Proteção da informação sigilosa**

No âmbito das medidas voltadas à proteção da informação sigilosa, o artigo 37 da LAI institui também a criação do Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), dentro do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, com o intuito de dar segurança ao tratamento da informação sigilosa:

**Art. 37.** É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos:

- I** - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e
- II** - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

O Estado deve controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas, restringindo sua manipulação às pessoas que necessitem conhecê-las e que estejam devidamente credencia-

das, nos termos do Decreto nº 7.845/2012, ou aos agentes públicos autorizados por lei, estabelecendo a obrigação de manter o sigilo para todos aqueles que tiverem acesso às informações classificadas. O decreto supracitado também define os procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informações sigilosas, protegendo-as contra perda, alterações indevidas, acesso, transmissão e divulgação não autorizada (LAI, art. 25).

Com base no artigo 26 da LAI, é dever das autoridades públicas assegurar que todos os servidores sob sua subordinação hierárquica conheçam e cumpram as normas, medidas e procedimentos de segurança relativos ao tratamento de informações sigilosas. Essa responsabilidade também se estende às pessoas físicas ou entidades privadas que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, desempenhem atividades envolvendo informações classificadas, cabendo-lhes garantir que seus empregados, representantes ou prepostos adotem as mesmas práticas de proteção e sigilo previstas na legislação.

### **2.3.4 Comissão Mista de Reavaliação de Informações**

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), instituída pelo artigo 35 da LAI, é o órgão responsável por decidir, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas. Além disso, atua como última instância recursal diante de negativas de acesso à informação por parte de órgãos do Poder Executivo federal, em resposta a solicitações feitas por pessoas físicas ou jurídicas (Casa Civil, online).

Conforme os incisos I e II do artigo 35 da LAI, a Comissão pode requisitar esclarecimentos da autoridade responsável pela classificação de informações ultrassecretas e secretas, bem como o conteúdo parcial ou integral dessas informações, além de revisar de ofício sua classificação. Ainda no caso de informações ultrassecretas, de acordo com o inciso III e o § 2º do artigo 35 da LAI, a CMRI poderá prorrogar o prazo de sigilo por período determinado, caso entenda que a divulgação continue a representar ameaças, sendo essa prorrogação limitada a uma única renovação, com prazo máximo total de 25 anos.

De acordo com o artigo 46 do Decreto nº 7.724/2012, a CMRI é composta pelos titulares da Casa Civil da Presidência da República – que a preside –, da Advocacia-Geral da União, da Controladoria-Geral da União, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, além dos ministérios da Defesa, dos Direitos Humanos e da Cidadania, da Fazenda, da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores. Cada um desses titulares indica um suplente, que é designado por ato do presidente da Comissão, e, conforme §5º do artigo 35 da LAI, deve ser observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes.

Nos termos do §3º do artigo 35 da LAI, a revisão de ofício da classificação de informações ultrassecretas ou secretas deve ocorrer no máximo a cada quatro anos, ou seja, dentro do quadriênio, deve-se revisar os documentos. Caso a Comissão Mista de Reavaliação de Informações não delibere sobre essa revisão dentro do prazo estabelecido no § 3º do artigo 35, ocorrerá a desclassificação automática das informações, conforme previsto no § 4º do mesmo artigo. “Por fim, cabe à Comissão estabelecer orientações normativas de caráter geral, a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da Lei de Acesso à Informação” (Casa Civil, online).

## 2.4 Proteção dos dados pessoais

Nos termos da LAI, em atenção ao inciso X do artigo 5º da CF, o caput do artigo 31 ressalta que, ainda que tratadas de forma transparente, as informações pessoais devem respeitar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Assim sendo, quando essas garantias estiverem em risco, o acesso a tais informações será restrito ao agente público legalmente autorizado e à pessoa a quem os dados se referem, pelo prazo máximo de 100 anos a partir de sua produção, podendo essa pessoa ou lei específica autorizar a divulgação da informação (LAI, art. 31, § 1º, I e II). Sendo assim, conforme o § 2º do artigo 31 da LAI, o uso indevido de dados pessoais, nos termos mencionados, acarretará responsabilização.

Conforme o § 4º do artigo 31 da LAI, a restrição de acesso a informações relativas à vida privada, honra e imagem não pode ser utilizada como obstáculo à apuração de irregularidades envolvendo o titular dos dados, tampouco em ações de recuperação de fatos históricos de relevância. Por sua vez, de acordo com o § 3º e seus incisos, ainda que não haja consentimento para a divulgação, a informação poderá ser disponibilizada nas seguintes hipóteses:

**§ 3º** O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

**I** - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

**II** - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

**III** - ao cumprimento de ordem judicial;

**IV** - à defesa de direitos humanos; ou

**V** - à proteção do interesse público e geral preponderante.

É importante apresentar uma contextualização histórica ao abordar o tema da proteção de dados pessoais no âmbito da LAI. Em agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) foi sancionada com o objetivo de proteger os direitos fundamentais à liberdade e à privacidade, bem como o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, regulando o tratamento de dados pessoais por pessoas jurídicas e naturais de direito público ou privado (LGPD, art. 1º). Como a LAI é anterior – de 2011 –, ela já dispunha de alguns dispositivos sobre o tema e, conforme o § 5º do artigo 31, seu decreto de regulamentação estabelece procedimentos a serem seguidos nesses casos. Logo, à luz do inciso LXXIX do artigo 5º da CF, aquele que operar informações pessoais no âmbito da Administração Pública deve observar não apenas os ritos da LAI, mas também, de forma subsidiária, as disposições da LGPD.

## 2.5 Condutas ilícitas e a responsabilidade

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 749) afirma que o servidor público, no exercício da sua função, quando pratica atos ilícitos nas esferas civil, penal e administrativa, o que enseja a chamada responsabilização. A responsabilidade ocorre quando a pessoa adota condutas contrárias às esperadas no exercício do cargo, ou seja, quando pratica uma conduta ilícita. Os incisos do artigo 32 da LAI descrevem as ilicitudes no âmbito do acesso à informação, *in verbis*:



**Art. 32.** Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

**I** - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

**II** - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

**III** - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

**IV** - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

**V** - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiros, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

**VI** - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

**VII** - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

Ainda de acordo com os parágrafos do artigo 32 da LAI, o servidor acusado de tais condutas tem garantidos os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Uma vez confirmado o ato, essa infração administrativa poderá ser punida, no mínimo, com suspensão, conforme a lei nº 8.112/1990. No caso das Forças Armadas, desde que a conduta não esteja tipificada em lei como contravenção ou crime, ela será enquadrada como transgressão disciplinar de natureza média ou grave. Tanto o militar quanto o agente público podem, ainda, responder por improbidade administrativa, fundamentados nas leis nº 1.079/1950 e nº 8.429/1992.

Aplica-se a LAI ao caso de pessoa física ou entidade privada que detenha informações em razão de vínculo com o poder público e a não observância de seus preceitos pode acarretar sanções como advertência, rescisão do vínculo e, por até dois anos, suspensão de participação em licitações e impedimento de contratar com a Administração Pública. Conjuntamente, também poderá ser aplicada multa, assegurado à parte o prazo de até 10 dias para apresentação de defesa, conforme os incisos I a IV e o § 1º do artigo 33 da LAI.

Seguindo o disposto no inciso V e nos §2º e §3º do artigo 33, o infrator poderá receber declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com órgãos e entidades públicas, enquanto não for reabilitado pela autoridade que aplicou a penalidade, neste caso, a autoridade máxima, detentora da competência exclusiva para impor tal sanção. Ele poderá apresentar defesa no prazo de 10 dias, contados a partir da notificação do processo. Contudo, caso seja sancionado, a reabilitação somente ocorrerá após o término da sua suspensão em processos licitatórios e o fim do impedimento de contratar com a Administração Pública.

Nos termos de seu artigo 34, os órgãos e entidades públicas são diretamente responsáveis pelos danos decorrentes da divulgação não autorizada ou do uso indevido de informações sigilosas ou pessoais, sendo assegurado o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa, mediante apuração de responsabilidade funcional. Tal responsabilidade estende-se também a pessoas físicas ou entidades privadas que, em razão de vínculo com a Administração, tenham acesso a essas informações e lhes deem tratamento inadequado.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição da Lei de Acesso à Informação garante não apenas a regulamentação do direito fundamental à informação governamental, mas também contribui para a efetivação do princípio constitucional da publicidade. Isso promove uma cultura de transparência acompanhada do dever institucional de manter o governo acessível e responsável perante a sociedade. A gestão da informação não se dá conforme a vontade do solicitante ou do órgão público, mas sim sob a obrigação legal de publicizar dados ou, quando necessário, protegê-los.

A LAI, além de impor ao gestor público o dever da transparência, também resguarda informações sigilosas cuja divulgação possa representar riscos. Em conjunto com legislações posteriores, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), sua aplicação torna-se ainda mais robusta, especialmente no que se refere à proteção de dados pessoais.

Ao estudá-la, percebe-se que a LAI é uma norma abrangente, capaz de lançar luz sobre os desafios e complexidades da relação entre governo e sociedade. No entanto, sendo uma lei de 2011, é fundamental que ela acompanhe as transformações sociais e tecnológicas, o que exige novas interpretações, atualizações e pontos de atenção para garantir sua eficácia. Foram necessários mais de 20 anos para regulamentar um direito essencial à democracia. Agora, quase 15 anos depois, surgem novos desafios que devem ser enfrentados para que a LAI não se torne obsoleta diante do dinamismo das relações humanas. Assim, a legislação brasileira continuará avançando em direção a governos mais transparentes e ao fortalecimento contínuo de uma cultura de acesso à informação.

### REFERÊNCIAS

BARRETO, Osmar Fernando Gonçalves; BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. Previsão legal sobre acesso à informação: da Constituição Federal ao Marco Civil da Internet. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 28., 2019, Goiânia. *Anais [...]*. Goiânia: CONPEDI, 2019. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/no85g2cd/tws-v4bw4/5wvCJ6XifDRVmNje.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2014.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Cartilha LAI. Senado Federal; Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/indice-de-transparencia-dos-portais-legislativos/arquivos/sobre/cartilha-lai>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Casa Civil. Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colegiados/comissao-mista-de-reavaliacao-de-informacoes-cmri>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório*. v. 1. Brasília, DF: CNV, 2014.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Cartilha de acesso à informação*. Brasília, DF: CGU, 2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78337>. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Transparência pública e Dados Abertos. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm). Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm). Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm) art73b. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm). Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm). Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10098.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm). Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Dispõe sobre o acesso e sigilo de documentos públicos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111impressao.htm). Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983. Dispõe sobre prova documental nos casos que especifica, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7115.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7115.htm). Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm). Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm). Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Transparência ativa. *Acesso à Informação*, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/transparencia-ativa>. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Transparência passiva. SIC: Apoio e Orientações, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva>. Acesso em: 21 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FALA.BR. *Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação*. Controladoria-Geral da União, 2025. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>. Acesso em: 21 abr. 2025.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. Princípio da Publicidade da Administração Pública. *Revista TCE-RS*, Porto Alegre: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: [https://tcers.tc.br/repo/escola/biblioteca/revistas\\_eletronicas/Revista-TCE-40.pdf](https://tcers.tc.br/repo/escola/biblioteca/revistas_eletronicas/Revista-TCE-40.pdf) page=9. Acesso em: 17 abr. 2025.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *E-Compós*, 2018. Disponível em: <https://e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446>. Acesso em: 17 abr. 2025.

MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2025. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/ativo/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2025. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/passivo/>. Acesso em: 18 abr. 2025.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios do direito político*. Tradução de Edson Bini. 2. ed. Bauru: EDIPRO, 2015.

SANT'ANNA, Armando; ROCHA JUNIOR, Ismael; GARCIA, Luiz Fernando Dabul. *Propaganda: teoria, técnica e prática*. 8. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.



# MODELO DE GESTÃO EM REDE: INICIATIVAS E BENEFÍCIOS PARA EVOLUÇÃO DAS OUVIDORIAS DO CEARÁ

Jean Lopes dos Santos<sup>1</sup>

José Benevides Lobo Neto<sup>2</sup>

Maria Antonizete de Oliveira Silva<sup>3</sup>

Maria Thaís Pinheiro Holanda<sup>4</sup>

---

## **Resumo**

O presente artigo apresenta a abordagem sobre o modelo de gestão em rede adotado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE), no que concerne à padronização de processos, normatização, integração institucional e plano de capacitação no âmbito da Rede Estadual de Ouvidorias. Para este trabalho foram apresentadas algumas características acerca da estrutura e funcionamento do Sistema Estadual de Ouvidoria, visando estimular a implementação de iniciativas que contribuam para o fortalecimento e integração das ouvidorias por meio do trabalho em rede. Ao final, são destacados os benefícios institucionais decorrentes da atuação em rede, a partir da construção de iniciativas que agregam valor aos profissionais de ouvidoria, seja por meio de um desenho de processo, avaliação institucional, reuniões técnicas ou fóruns de capacitação, pois os agentes de ouvidoria estão no centro dessa proposta de trabalho como atores principais em busca da melhoria contínua e do aprimoramento da participação social.

**Palavras-chave:** Rede de ouvidorias. Ouvidor. Capacitação. Integração. Padronização.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.183-194

1 Especialista em Ouvidoria Pública. Assessor da Coordenadoria de Ouvidoria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Fortaleza, CE, Brasil. E-mail: jean.lopes@cge.ce.gov.br.

2 Doutor em Engenharia Civil (Recursos Hídricos). Auditor de Controle Interno e Articulador da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Fortaleza, CE, Brasil.

3 Mestre em Economia no Setor Público. Auditora de Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Fortaleza, CE, Brasil.

4 Especialista em Marketing Gerencial. Orientadora da Célula de Gestão de Ouvidoria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Fortaleza, CE, Brasil.

---

### **Abstract**

This article presents the approach to the network management model adopted by the Comptroller and Ombudsman General of the State of Ceará (CGE), with regard to the standardization of processes, regulation, institutional integration and training plan within the scope of the State Network of Ombudsmen. For this work, some characteristics regarding the structure and functioning of the State Ombudsman System were presented, aiming to stimulate the implementation of initiatives that contribute to the strengthening and integration of ombudsmen through networking. At the end, the institutional benefits resulting from networking are highlighted, based on the construction of initiatives that add value to ombudsman professionals, whether through a process design, institutional evaluation, technical meetings or training forums, since ombudsman agents are at the center of this work proposal as main actors in search of continuous improvement and enhancement of social participation.

**Keywords:** Ombudsman network. Ombudsman. Training. Integration. Standardization.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo central deste trabalho é apresentar as principais estratégias que são desenvolvidas para a gestão da Rede de Ouvidorias do Poder Executivo do Estado do Ceará, com as ações voltadas para o fortalecimento do modelo de gestão em rede e para a obtenção de resultados na Administração Pública estadual.

A Ouvidoria Geral do Estado do Ceará foi instituída no ano de 1997, por meio da Lei Estadual nº 12.686/1997 (Ceará, 1997), em conjunto com a criação da estrutura do Conselho de Direitos Humanos. À época, sua sede administrativa estava localizada nas dependências do Palácio da Abolição.

No ano de 2007, com a reestruturação administrativa do Poder Executivo, por meio da Lei Estadual nº 13.875/2007 (Ceará, 2007), as atividades do Sistema de Ouvidoria foram incorporadas à estrutura administrativa da Secretaria da Controladoria, passando a ser denominada de Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral – SECON, tendo sua sede administrativa funcionando no Centro Administrativo Governador Virgílio Távora (Cambeba).

No ano de 2013, com uma nova reestruturação administrativa, por meio da Lei Estadual nº 15.360/2013 (Ceará, 2013), a SECON passou a se chamar Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), passando a compor a estrutura administrativa da Governadoria do Poder Executivo Estadual, adquirindo mais autonomia na execução de sua missão:

Promover instituições públicas fortes e confiáveis, adotando ações de controle que contribuam para a aplicação dos recursos públicos de forma regular, ética, eficiente, transparente e sustentável.

Assim, a ouvidoria é um dos pilares do Sistema de Controle Interno, com previsão legal na Constituição Federal (Brasil, 1988), Art. 37, § 3º, Inciso I, que prevê a criação de formas de participação dos usuários na Administração Pública no que corresponde às reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, sendo esse dispositivo regulamentado no ano de 2017, por meio da Lei Federal nº 13.460/2017 (Brasil, 2017).

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE) tem entre suas atribuições a de exercer a coordenação geral do Sistema de Controle Interno, compreendendo as atividades de controladoria, auditoria interna governamental, ouvidoria, transparência, ética, acesso à informação e correição. A inclusão da macrofunção ouvidoria deu-se por meio da Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012, que alterou dispositivos da Constituição Estadual.

Para o bom funcionamento e efetividade de uma ouvidoria é importante a edição de normativos, instituindo normas e diretrizes para o bom desempenho das atribuições institucionais. Esses instrumentos devem tratar das competências, da estrutura e do funcionamento da ouvidoria, em consonância com a Lei Nacional nº 13.460/2017 (Brasil, 2017), sem prejuízo da aderência a outras legislações.

No âmbito da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, a Rede de Ouvidorias é norteadas pelos seguintes normativos:

- Decreto Estadual nº 33.485/2020 (Ceará, 2020), de 21 de fevereiro de 2020, regulamenta o Sistema Estadual de Ouvidoria;



- Instrução Normativa nº 01/2020, de 10 de dezembro de 2020, estabelece normas para observância às atribuições do ouvidor setorial, previstas no Decreto Estadual nº 33.485/2020 (Ceará, 2020);
- Instrução Normativa nº 02/2023, de 11 de dezembro de 2023 (Ceará, 2023), estabelece critérios e procedimentos para o tratamento e encaminhamento de denúncias de ouvidoria;
- Portaria nº 07/2025, de 09 de janeiro de 2025 (Ceará, 2025), disciplina os critérios e procedimentos da avaliação de desempenho das ouvidorias setoriais.

Destaca-se ainda, como importante normativo, a Lei Estadual nº 14.594, de 29 de dezembro de 2009 (Ceará, 2009), que dispõe sobre a obrigatoriedade de os estabelecimentos públicos e privados que atendem ao público afixarem em local visível os contatos da ouvidoria do próprio estabelecimento.

No Ceará, as ouvidorias do Poder Executivo atuam de forma integrada em rede, exercendo um papel que vai além do mero recebimento e encaminhamento das manifestações dos cidadãos. Cabe-lhes, de forma fundamental, tratar essas informações e subsidiar os gestores públicos com informações relevantes para a tomada de decisão, contribuindo para a melhoria contínua dos serviços oferecidos à população cearense.

No âmbito da Administração Pública, as redes de cooperação interorganizacionais têm se mostrado estratégias relevantes para enfrentar os desafios da complexidade e da escassez de recursos. Essas redes viabilizam a articulação de esforços conjuntos, promovendo a complementariedade de recursos e saberes voltados à melhoria da gestão e dos serviços públicos.

Conforme Balestrin e Verschoore (2016) e Hernandez e Shaver (2019), tais estruturas favorecem a construção de sinergias interinstitucionais que ampliam a capacidade de resposta das organizações públicas. Ademais, Jordão (2018) reforça que essas redes também potencializam o desenvolvimento de um ambiente organizacional colaborativo, baseado em capital estrutural e relacional, o que permite a criação de metodologias integradas, processos compartilhados e valores públicos comuns.

A atuação em rede das ouvidorias estaduais está normatizada pelo Decreto Estadual nº 33.485/2020 (Ceará, 2020), que estabelece normas e diretrizes para seu funcionamento. Esse modelo de atuação, em funcionamento desde a criação da Ouvidoria Geral do Estado, em 1997, promove a colaboração entre indivíduos, grupos e entidades públicas, pautando-se no compartilhamento de conhecimentos e experiências com base em princípios como respeito, flexibilidade, empatia, comunicação horizontal, discussão democrática e corresponsabilidade. Esses valores sustentam a busca contínua por melhorias do instituto Ouvidoria em benefício direto ao cidadão.

Como define Passadori (2023), trabalhar em rede é perceber um respeitoso sistema de contato, flexibilidade e empatia necessários para colaborar, contribuir, ajudar e, simultaneamente, receber também os benefícios gerados pelos parceiros desse ambiente.

Atualmente, a Rede de Ouvidorias do Governo do Estado do Ceará é composta por 69 ouvidorias setoriais, distribuídas entre os órgãos e entidades do Poder Executivo. Além disso, a rede estadual conta com estrutura de sub-redes, totalizando 87 ouvidorias no âmbito dos equipamentos públicos, tais como hospitais, escolas e coordenadorias regionais e especiais, vinculadas à ouvidoria da Secretaria da Saúde, à ouvidoria da Secretaria da Educação, à ouvidoria da Casa Civil e à ouvidoria da Polícia Militar.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Iniciativas e benefícios com a adoção do modelo de gestão em rede**

A atuação integrada das ouvidorias setoriais no âmbito de um sistema organizacional contribui muito para o seu fortalecimento institucional e para alcançar resultados estratégicos, bem como para a efetividade do atendimento da ouvidoria e para o tratamento das manifestações apresentadas pelos cidadãos. Dessa forma, a ouvidoria consegue otimizar seu processo de trabalho, atua de forma harmônica e alinhada com as demais ouvidorias setoriais da rede, compartilha informações e experiências, além do aprendizado contínuo por meio do programa de capacitações.

No âmbito do Sistema Estadual de Ouvidoria, a partir da adoção do modelo de gestão em rede foram desenvolvidas algumas iniciativas em prol do fortalecimento e evolução das ouvidorias setoriais, tais como: Plataforma Ceará Transparente; reuniões ordinárias técnicas da Rede de Ouvidorias; Tira-dúvidas de ouvidoria #táon; Avaliação de Desempenho das Ouvidorias; Programa de capacitação e Política de Gestão da Rede de Ouvidorias.

#### **2.1.1 Plataforma Ceará Transparente**

A plataforma Ceará Transparente regulamentada pelo Decreto Estadual nº 33.485/2020 (Ceará, 2020) é a ferramenta oficial da Rede de Ouvidorias do Estado do Ceará, desenvolvida no ano de 2018, em substituição ao Sistema de Ouvidoria (SOU). A nova ferramenta ampliou as funcionalidades de integração e otimização do processo de trabalho das ouvidorias setoriais.

Todo o tratamento da manifestação ocorre dentro da ferramenta, do registro até o fornecimento da resposta conclusiva ao cidadão. O sistema permite ainda que mais de uma ouvidoria atue de forma conjunta numa mesma manifestação, sem necessidade de o cidadão registrar várias demandas para órgãos distintos, podendo apresentar várias temáticas (problemas) na mesma demanda ou quando o assunto compete a mais de uma instituição, refletindo o verdadeiro sentido de se trabalhar em rede.

No ano de 2024, foram registradas 100.069 manifestações de ouvidoria, o que representa um aumento de 15,18% em relação ao ano de 2023. Números expressivos como esses demonstram a confiança do cidadão e são frutos de diversas ações desenvolvidas no âmbito da Rede de Ouvidorias, com destaque para:

- Ações de ouvidoria ativa;
- Reunião da rede de ouvidorias;
- Tira-dúvidas de ouvidoria #táon;
- Avaliação das ouvidorias;
- Reuniões técnicas;
- Capacitações;
- Relatório de gestão de ouvidoria;
- Política da gestão de ouvidoria.

#### **2.1.2 Reuniões da Rede de Ouvidorias**

As reuniões do Poder Executivo estadual com a Rede de Ouvidorias vêm sendo realizadas há 14 anos, com periodicidade bimestral. Esses encontros são organizados e promovidos pela Coor-

denadoria de Ouvidoria da CGE e neles são compartilhadas informações estratégicas, orientações e boas práticas, a partir de uma agenda previamente estabelecida. A convocação é realizada por meio de ofício circular enviado aos dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual.

As reuniões são realizadas presencialmente, com transmissão ao vivo, ou de forma virtual, e têm como objetivo promover a discussão de temas relevantes para a atuação das ouvidorias. Entre os assuntos abordados, destacam-se a comunicação institucional, ações intersetoriais e a integração técnica e normativa entre os diversos órgãos e entidades.

As reuniões da Rede de Ouvidorias do Poder Executivo Estadual ocorrem nos meses de fevereiro, abril, junho, agosto, outubro e dezembro, podendo ser realizadas reuniões extraordinárias sempre que necessário. Ao término de cada encontro, as apresentações são disponibilizadas no sítio institucional da CGE e no canal oficial da instituição no YouTube.

### **2.1.3 Tira-Dúvidas de Ouvidorias #táon**

O Tira-dúvidas de ouvidoria #táon configura-se como mais uma estratégia de comunicação voltada à Rede de Ouvidorias do Estado. A iniciativa surgiu em 2022, diante da identificação da necessidade de esclarecer dúvidas recorrentes sobre temas pertinentes à atuação dos ouvidores setoriais. Observou-se que inúmeras ouvidorias setoriais recorriam diariamente à equipe de monitoramento da Célula de Gestão de Ouvidoria da CGE para dirimir dúvidas específicas. Considerando que as reuniões da Rede de Ouvidorias possuem pautas específicas e sem o tempo adequado para contemplar esse tipo de demanda pontual, idealizou-se um momento exclusivo para o esclarecimento dos principais questionamentos apresentados pelos ouvidores.

Dessa forma, a realização dos encontros Tira-dúvidas de ouvidoria #táon foi incorporada à Política de Gestão de Ouvidoria, no âmbito da Célula de Gestão de Ouvidoria. Esses encontros têm finalidade específica e ocorrem com periodicidade bimestral, de forma intercalada com as reuniões da Rede de Ouvidorias, fortalecendo o diálogo técnico e o apoio contínuo aos ouvidores setoriais.

O #TáOn é realizado nos meses de março, maio, julho, setembro e novembro. Dessa forma, intercalando com as reuniões, há encontros mensais com a Rede de Ouvidorias, promovendo o alinhamento contínuo de informações e o esclarecimento de dúvidas operacionais e conceituais.

A definição do tema a ser tratado nos encontros Tira-dúvidas de ouvidoria #táon é responsabilidade da Célula de Gestão de Ouvidoria. Após essa escolha, é convidado um profissional com conhecimento técnico sobre o assunto para conduzir uma apresentação de aproximadamente 20 minutos. Em seguida, o espaço é aberto para o esclarecimento de dúvidas dos participantes, em formato on-line e ao vivo. Todo o conteúdo é posteriormente disponibilizado na página institucional da CGE e no canal oficial da CGE no YouTube.

Ao longo desses três primeiros anos, essa ação contou com a participação de 907 profissionais envolvidos (agentes de ouvidoria), tendo como pauta temáticas como classificação de manifestação, ouvidoria x acesso à informação, resposta parcial de ouvidoria, linguagem simples e imparcialidade nas respostas, entre outras. Em 2025 foram realizados dois eventos, abordando ouvidoria & inteligência artificial e avaliação de serviços, com a participação de 92 e 88 profissionais, respectivamente.

#### **2.1.4 Avaliação de desempenho das ouvidorias**

De acordo com Chiavenato (2014), a avaliação de desempenho é um processo que serve para julgar ou estimar o valor, a excelência e as competências de uma pessoa ou equipe e, sobretudo, qual é a sua contribuição para o negócio da organização. No âmbito do Sistema Estadual de Ouvidoria, a avaliação de desempenho visa mensurar a contribuição das ouvidorias para as instituições e não tem como foco a avaliação individualizada do ouvidor.

Essa avaliação de desempenho das ouvidorias setoriais é realizada anualmente por meio de processo específico. Os critérios e procedimentos que orientam essa avaliação estão definidos na Portaria CGE nº 07/2025, que disciplina o processo.

- Cumprimento de ações estratégicas para o aprimoramento da participação social e fortalecimento da ouvidoria;
- Resolutividade das demandas;
- Infraestrutura da ouvidoria;
- Qualificação profissional do ouvidor;
- Engajamento da ouvidoria nos objetivos do Sistema Estadual de Ouvidoria;
- Resolutividade das manifestações;
- Ações e campanhas de articulação e sensibilização com as áreas internas do órgão/entidade visando ao fortalecimento da ouvidoria;
- Realização de ações de ouvidoria ativa;
- Realização de avaliação de serviços prestados pelo órgão/entidade.

Cada um desses critérios possui pontuações e pesos específicos. Ao final da avaliação, cada ouvidoria setorial recebe nota de 0 a 10 pontos, sendo classificada como:

- Ouro: ouvidoria superando expectativas – entregando resultados à sociedade. Pontuação geral de 9,0 a 10 pontos na avaliação;
- Prata: ouvidoria atendendo expectativa – engajando cidadãos. Pontuação geral de 7,0 a 8,9 pontos na avaliação;
- Bronze: ouvidoria comprometida com a melhoria dos resultados. Pontuação geral de 6,0 a 6,9 pontos na avaliação e com crescimento de pelo menos 1,0 ponto em relação à avaliação de desempenho do exercício anterior.

Vale destacar que a condução desse processo avaliatório é realizada por uma comissão e, após finalizado, as ouvidorias são homenageadas e agraciadas de acordo com o resultado obtido.

#### **2.1.5 Reuniões Técnicas**

A Coordenadoria de Ouvidoria da CGE realiza, periodicamente, reuniões técnicas que são organizadas em dois formatos: alinhamento com a central de atendimento telefônico 155 e com as ouvidorias setoriais da Rede.

A central de atendimento 155, localizada no município de Canindé/CE, é gerenciada pela CGE e constitui um dos principais canais gratuitos de participação da ouvidoria. As manifestações dos cidadãos são registradas pela equipe de atendimento na plataforma Ceará Transparente e direcionadas ao órgão/entidade competente para tratamento e resposta.

São realizadas reuniões frequentes com os colaboradores da central para o nivelamento das

informações e orientações. Durante esses encontros, representantes dos órgãos públicos estaduais participam para esclarecer dúvidas dos atendentes, compartilhar informações e aprimorar o atendimento prestado à população.

Acerca da avaliação de desempenho, a CGE realiza reuniões periódicas com as ouvidorias setoriais, que recebem orientações com base nos resultados da avaliação. A equipe da CGE prioriza visitas aos órgãos que obtiveram resultados não satisfatórios, com o objetivo de compreender a realidade institucional e propor medidas de melhoria para a ouvidoria setorial.

### **2.1.6 Plano de Capacitação**

A qualificação profissional é de suma importância para a consolidação da atuação em rede, por meio do programa de capacitação continuada, voltado para o fortalecimento e a qualificação técnica dos ouvidores setoriais. Reconhecendo o papel estratégico que esses profissionais desempenham na mediação entre o cidadão e o Estado, o programa busca não apenas aprimorar as competências individuais, mas também promover a padronização e a melhoria dos processos de escuta e resposta às demandas da sociedade.

Com esse objetivo, são ofertadas diversas atividades formativas visando garantir a atualização constante dos profissionais diante das mudanças, além de estimular a construção de uma cultura de excelência no atendimento ao cidadão e na gestão das manifestações recebidas pelas ouvidorias.

### **2.1.7 Certificação em Ouvidoria**

A certificação em ouvidoria foi idealizada pela Rede Cearense de Ouvidorias Públicas e afins do Estado do Ceará (Rede Ouvir – CE), com o propósito de qualificar os profissionais que atuam nas ouvidorias das instituições partícipes, com a oferta de formação continuada, por meio da Escola de Gestão Pública do Estado. Com carga horária de 120 horas/aula, contempla disciplinas diversificadas em aulas virtuais ao vivo (síncronas). A certificação é exigência legal para o exercício da função de ouvidor, conforme estabelecido no Art. 25 do Decreto Estadual nº 33.485/2020 (Ceará, 2020). A iniciativa visa fortalecer uma gestão pública pautada pela ética, transparência e eficiência nos órgãos, entidades e demais integrantes da Rede Ouvir-CE.

Entre os anos de 2018 e 2025, foram certificadas seis turmas, além de uma turma de Atualização da Certificação, totalizando 285 profissionais. Esses números refletem o compromisso da CGE com a valorização e a qualificação técnica de seus ouvidores.

### **2.1.8 Curso de Gestão de Ouvidoria**

Iniciado em 2024, o curso contou, em sua primeira turma, com 25 participantes concluintes. Com carga horária de 45 horas/aula, a formação abordou temas fundamentais para o fortalecimento das ouvidorias públicas, como Ouvidoria como Instrumento de Cidadania, Ouvidoria como Instrumento de Gestão e Padronização do Processo de Ouvidoria. A proposta é oferecer uma base sólida de conhecimentos teóricos e práticos, contribuindo para a atuação mais qualificada, estratégica e integrada dos profissionais da Rede.

Já no segundo semestre de 2024, a carga horária foi ampliada para 60h/aula com quatro módulos, incluindo a disciplina de Transgressão ética, assédio e violência no ambiente de trabalho,

em que foram capacitadas 89 pessoas, turma exclusiva para a Secretaria da Educação do Estado do Ceará – SEDUC.

Em 2025, a capacitação contará com nova turma exclusiva para a SEDUC, com 77 inscritos e carga horária de 60h/aula.

### **2.1.9 Curso de Tratamento e Técnicas de Apuração de Denúncias**

Entre os anos de 2020 e 2024, foram realizadas sete turmas, totalizando 341 participantes concluintes. Os cursos abordaram temáticas estratégicas e sensíveis para a atuação das ouvidorias públicas, como:

- Tratamento e técnicas aplicadas nas denúncias de ouvidoria;
- Apuração de denúncias no âmbito do Sistema de Correição;
- Processo de apuração de transgressão ética e de assédio moral.

Com carga horária de 24 horas/aula, a capacitação visa fortalecer as competências técnicas dos ouvidores e colaboradores, promovendo atuação mais qualificada, ética e alinhada aos princípios da Administração Pública.

### **2.1.10 Curso de Mediação de Conflitos**

Em 2022, foram realizadas duas turmas do curso de Mediação de Conflitos, concluído por 85 participantes. Seu objetivo é qualificar os profissionais que atuam na área de ouvidoria, por meio de técnicas e ferramentas voltadas à resolução de conflitos. A iniciativa buscou promover a mediação e a conciliação como práticas alternativas para solucionar demandas entre o usuário e a Administração Pública, em conformidade com o Decreto Estadual nº 33.485/2020 (Ceará, 2020) e com a Lei Federal nº 13.460/2017 (Brasil, 2017).

A CGE elaborou cartilha educativa abordando técnicas em mediação de conflitos em ouvidoria, com o objetivo de apresentar os princípios que devem ser aplicados na mediação dos conflitos tratados pelas ouvidorias setoriais. O material está disponível no sítio institucional da CGE/CE.

### **2.1.11 Oficinas de qualidade nas respostas da ouvidoria**

As avaliações das ouvidorias setoriais deixaram evidente que era necessário melhorar as respostas enviadas aos cidadãos, mesmo diagnóstico revelado pelo monitoramento dessas respostas. As oficinas sobre qualidade nas respostas de ouvidoria surgiram a partir dessa necessidade. Foram elaboradas 10 diretrizes para nortear a rede de ouvidorias para melhor responder ao cidadão, contemplando técnicas de escrita e formas mais apropriadas de se redigir um texto claro e compreensível.

1. Recebimento da manifestação com empatia e imparcialidade
2. Articulação com áreas internas
3. Gestão do tempo da manifestação
4. Estruturação lógica da resposta (começo – meio – fim)
5. Formas de tratamento ao cidadão.
6. Escrita textual correta (gramática e ortografia)
7. Linguagem simples
8. Comunicação não violenta

9. Objetividade na resposta
10. Qualidade da classificação da manifestação

### **2.1.12 Oficinas de elaboração de relatório anual**

A Instrução Normativa nº 01/2020 estabelece que as ouvidorias setoriais devem elaborar anualmente um relatório setorial consolidado e encaminhá-lo à CGE em até 40 (quarenta) dias após o encerramento do exercício, conforme previsto no inciso IX, Art. 15, do Decreto nº. 33.485/2020 (Ceará, 2020).

Diante disso, nos meses de novembro de cada ano são ofertadas turmas da Oficina de Elaboração de Relatório Anual, voltada para ouvidores e equipes da rede de ouvidorias, com conteúdo dos requisitos definidos pela Coordenadoria de Ouvidoria da CGE para o Sistema Estadual de Ouvidoria. O conteúdo inclui ainda o roteiro estabelecido e as normas e diretrizes para elaborar o relatório. Sempre são realizadas 5 (cinco) turmas on-line ao vivo, com participação de 115 colaboradores por turma, em média.

## **2.2 Política da Gestão de Ouvidoria**

A Coordenadoria de Ouvidoria elaborou documento referencial de uso interno com o objetivo de aprimorar e fortalecer o trabalho em rede desenvolvido no âmbito da Política de Gestão de Ouvidoria. O documento pode ser consultado no site da CGE.

As diretrizes gerais dessa política estão listadas abaixo.

- Comunicação e articulação contínuas com os membros da Rede de Ouvidorias, com foco em sua integração;
- Abertura de espaço e divulgação dos trabalhos desenvolvidos pelas ouvidorias setoriais como forma de agregar valor à sua atuação;
- Disponibilidade da equipe da Coordenadoria de Ouvidoria para oferecer orientação e acompanhar o desempenho das ouvidorias.
- Compreensão dos indicadores e dados de ouvidoria como importante ferramenta para auxiliar a gestão e tomada de decisão;
- Engajamento e comunicação contínuos com os ouvidores, por meio de orientações e informações gerenciais no grupo técnico de WhatsApp e nos e-mails da Rede de Ouvidorias;
- Planejamento e comprometimento com as ações, para combater fraquezas e ameaças no processo de ouvidoria;
- Capacitação contínua dos ouvidores, focada na excelência do serviço;
- Ambiente aberto para escuta e acolhimento da opinião dos ouvidores setoriais, com foco na melhoria contínua e no bem-estar dos ouvidores;
- Melhoria e atualização contínuas dos recursos tecnológicos da plataforma Ceará Transparente para atender às necessidades dos usuários da ferramenta;
- Criação de ambiente e disponibilidade para formação de parcerias que agregam valor aos trabalhos dos ouvidores estaduais;
- Fortalecimento do modelo de gestão em rede para alcance de resultados e objetivos estratégicos;

- Transparência no desenho e mapeamento das ações e atividades desenvolvidas pelo Sistema Estadual de Ouvidoria em busca de eficácia nos resultados.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado teve como foco a apresentação do modelo de gestão em rede do Poder Executivo do Estado do Ceará, destacando sua importância para o aprimoramento da gestão pública e para a garantia de serviços de qualidade à população cearense. Ao longo dos anos, as ações e estratégias implementadas têm demonstrado que a atuação conjunta das ouvidorias setoriais tem gerado resultados cada vez mais positivos, culminando em um processo contínuo de aprendizado, melhoria e maior eficiência.

Ferramentas e ações de integração, como a plataforma Ceará Transparente, o Tira-Dúvidas de Ouvidorias #táon, as reuniões técnicas e as capacitações contínuas, são exemplos de práticas que consolidam a atuação em rede. Elas promovem comunicação, colaboração e troca de conhecimentos entre as diversas ouvidorias do Estado. Essas iniciativas não apenas capacitam os profissionais envolvidos, mas também fortalecem o processo de escuta ativa da sociedade, assegurando que as decisões tomadas sejam mais representativas e eficazes.

Além disso, a avaliação contínua das ouvidorias, por meio do estabelecimento de critérios claros de desempenho e da premiação das melhores práticas, é um mecanismo essencial para manter o comprometimento e a qualidade das ações desenvolvidas. A política de gestão da Rede de Ouvidorias, com sua ênfase na comunicação e padronização das atividades, na capacitação e no uso estratégico de dados, reflete o compromisso da CGE com a promoção de uma administração pública eficiente, ética e voltada para resultados.

Destaca-se ainda que a Gestão da Rede de Ouvidorias é um dos 22 itens avaliados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, sendo constantemente classificada com índices de satisfação superiores a 95%, com ênfase no ano de 2022, quando alcançou 100% de satisfação.

Concluimos, portanto, que o trabalho em rede das Ouvidorias Setoriais do Poder Executivo do Estado do Ceará não só fortalece o controle social, mas contribui diretamente para a construção de uma gestão pública mais transparente e sensível às necessidades da população. O caminho trilhado até aqui demonstra que a continuidade das ações de integração e capacitação é fundamental para a perpetuação dos avanços alcançados e para a construção de um futuro ainda mais promissor no atendimento ao cidadão.

### REFERÊNCIAS

BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge. *Redes de Cooperação Empresarial: Estratégias de Gestão na Nova Economia*. Porto Alegre: Bookman, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [1988].

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*, Brasília, DF, 27 jun. 2017.



CEARÁ. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Ceará*. Fortaleza, CE: [s. n.], 1989.

CEARÁ. Decreto nº 33.485, de 21 de fevereiro de 2020. Regulamenta o sistema de ouvidoria do poder executivo estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE, 27 fev. 2020.

CEARÁ. Instrução Normativa nº 02, de 11 de dezembro de 2023. Estabelece procedimentos e critérios para o tratamento e encaminhamento das denúncias de ouvidoria para as unidades dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE, 17 jan. 2024.

CEARÁ. Lei nº 12.686, de 14 de maio de 1997. Cria a Ouvidoria-Geral e o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE, 14 maio 1997.

CEARÁ. Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE, 07 fev. 2007.

CEARÁ. Lei nº 14.594, de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos públicos e privados que atendem ao público de afixar em local visível os contatos da ouvidoria do próprio estabelecimento. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE, 6 jan. 2010.

CEARÁ. Lei nº 15.360, de 06 de junho de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão do Poder Executivo. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE, 10 jun. 2013.

CEARÁ. Portaria nº 07, de 09 de janeiro de 2025. Disciplina os critérios e os procedimentos para avaliação de desempenho das ouvidorias setoriais do Poder Executivo Estadual. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE, 14 jan. 2025.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 4. ed. Barueri: Manole, 2014.

HERNANDEZ, Exequiel; SHAVER, J. Myles. Sinergia de rede. *Administrative Science Quarterly*, v. 64, n. 1, p. 171-202, 2019.

JORDÃO, Ricardo Vinícius Dias. *Gestão da informação e do conhecimento e capital intelectual em redes de pequenas e médias empresas*. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de Évora, Évora, Portugal, 2018.

PASSADORI, Reinaldo. *Trabalho em rede: o que é, sua importância e benefícios*. 2023. Disponível em: <https://passadori.com.br/trabalho-em-rede-o-que-e-sua-importancia-e-beneficios/>. Acesso em: 20 maio 2025.

# ESTRATÉGIA E PODER NA OUVIDORIA EM SAÚDE: UMA ANÁLISE À LUZ DE MAQUIAVEL E SUN TZU

Thalisson Gustavo da Silva Salomão<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

A atuação da Ouvidoria em Saúde no Sistema Único de Saúde (SUS) exige competências que transcendem a mera recepção de manifestações, demandando habilidades estratégicas para mediação de conflitos e indução de melhorias institucionais. Inspirado nas obras clássicas *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel, e *A Arte da Guerra*, de Sun Tzu, este artigo propõe uma reflexão sobre a aplicação de princípios de estratégia e realismo político à prática cotidiana da ouvidoria. São apresentadas diretrizes estratégicas para fortalecer a atuação dos ouvidores, incluindo planejamento antecipatório, mapeamento de fluxos institucionais, comunicação assertiva, gestão flexível de conflitos, domínio técnico-normativo e promoção da integridade. Ao incorporar essas abordagens, a ouvidoria potencializa sua capacidade como instrumento eficaz de defesa dos direitos dos usuários e de fortalecimento da gestão pública em saúde, consolidando-se como um elo essencial entre a sociedade e o Estado.

**Palavras-chave:** Ouvidoria em saúde. Gestão de conflitos. Maquiavel. Sun Tzu. Sistema Único de Saúde (SUS).

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.195-201

---

<sup>1</sup> Graduado em Administração; especialista em Controladoria Interna e Ouvidoria. Ouvidor em Saúde da Prefeitura Municipal de Itabirito, Controladoria Geral do Município. Itabirito, MG, Brasil. E-mail: tg20salomao@gmail.com.

---

### **Abstract**

The role of health ombudsman offices within Brazil's Unified Health System (SUS) requires competencies that go beyond merely receiving citizen reports, demanding strategic skills for conflict mediation and institutional improvement. Inspired by the classical works *The Prince* by Niccolò Machiavelli and *The Art of War* by Sun Tzu, this article reflects on the application of strategic principles and political realism to the daily practice of health ombudsman activities. Strategic guidelines are proposed to strengthen the performance of ombudsmen, including anticipatory planning, institutional flow mapping, assertive communication, flexible conflict management, technical and normative expertise, and the promotion of integrity. By incorporating these approaches, the health ombudsman enhances its ability to serve as an effective instrument for defending users' rights and strengthening public health management, consolidating its role as an essential bridge between society and the State.

**Keywords:** Health ombudsman. Conflict management. Machiavelli. Sun Tzu. Unified Health System (SUS).

## 1 INTRODUÇÃO

A ouvidoria em saúde, enquanto componente estratégico do Sistema Único de Saúde (SUS), ultrapassa a função de simples canal de escuta e registro de manifestações. Sua atuação envolve mediação de conflitos, identificação de fragilidades institucionais e indução de melhorias na gestão pública. Diante da crescente complexidade das relações institucionais e da intensificação das demandas sociais por direitos, faz-se necessária uma atuação mais estruturada e estrategicamente orientada.

Este artigo propõe uma abordagem inovadora ao lançar mão de autores clássicos da literatura sobre poder e estratégia – Maquiavel e Sun Tzu – como lentes teóricas para refletir sobre a atuação da ouvidoria. Embora oriundos de contextos históricos e culturais distintos, esses autores oferecem princípios atemporais que podem contribuir para o fortalecimento do papel da ouvidoria como agente de transformação institucional.

A relevância deste estudo reside na urgência de uma prática mais crítica e propositiva por parte dos profissionais de ouvidoria, especialmente frente aos desafios cotidianos de um sistema de saúde complexo e, por vezes, contraditório. Ao estimular uma leitura estratégica da escuta e da mediação, pretende-se qualificar a atuação do ouvidor como figura-chave no processo de fortalecimento da cidadania e da gestão pública.

O presente artigo tem como objetivo geral refletir sobre a atuação estratégica da ouvidoria em saúde à luz de princípios extraídos das obras de Maquiavel e Sun Tzu. Especificamente, busca-se: (i) analisar a aplicabilidade desses conceitos à mediação de conflitos institucionais; (ii) propor diretrizes estratégicas para a atuação do ouvidor; (iii) discutir o papel da escuta qualificada como ferramenta de inteligência institucional.

A metodologia adotada é de caráter ensaístico e reflexivo, com base na revisão crítica de literatura e na experiência prática acumulada em contextos de ouvidoria do SUS.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 A ouvidoria em saúde como espaço de mediação estratégica

O ambiente da ouvidoria ultrapassa a mera recepção de manifestações. Ela se configura como espaço de leitura estratégica do cenário institucional. Conforme Sun Tzu (2010, p. 5), “A arte da guerra se baseia no engano”, o que, transposto para o contexto da gestão pública, implica a habilidade de interpretar o não-dito nas manifestações e de identificar fragilidades organizacionais ocultas.

O ouvidor atua como mediador estratégico, antecipando crises, propondo ajustes de fluxo e fortalecendo a articulação entre usuários e gestores, consolidando a ouvidoria como agente transformador do serviço.

### 2.2 Realismo político e ouvidoria: a contribuição de Maquiavel

Em *O Príncipe*, Maquiavel descreve o poder político como ele é e não como se gostaria que fosse. Tal realismo político é aplicável à ouvidoria, que precisa lidar com a idealização de um sistema de saúde público universal e igualitário, ao mesmo tempo em que reconhece as limitações concretas – escassez de insumos, conflitos de interesses, vaidades institucionais e normativas muitas vezes desconectadas da realidade operacional.

A ouvidoria, tal como o príncipe maquiavélico, deve ser amada pelos cidadãos (pela escuta qualificada e acolhedora) e respeitada pelos gestores (pela atuação técnica e assertiva). Sua autoridade não advém da coerção, mas da capacidade de articular, influenciar e propor soluções viáveis em ambientes adversos.

A imagem da ouvidoria deve combinar acolhimento e imparcialidade para o usuário, com firmeza técnica e posicionamento estratégico frente aos gestores, utilizando mecanismos de influência fundamentados na argumentação qualificada e no domínio técnico-normativo.

## **2.3 Escuta ativa e análise estratégica das manifestações**

A máxima sunziana – “conheça o inimigo e conheça a si mesmo e em cem batalhas você nunca estará em perigo” – é adaptável à prática da ouvidoria. Conhecer profundamente a legislação do SUS (como as Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990), as normativas internas dos serviços e as necessidades dos usuários é essencial para uma atuação estratégica.

A escuta ativa transforma-se, assim, em ferramenta de análise e de ação: ouvir para além das palavras, interpretar emoções e contextos sociais, identificar fragilidades sistêmicas e, sobretudo, agir preventivamente para evitar que pequenas reclamações se tornem crises institucionais de grande impacto.

## **2.4 Diretrizes estratégicas para a atuação da ouvidoria em saúde**

A construção de uma ouvidoria em saúde efetiva exige mais do que o cumprimento de normas procedimentais: requer uma atuação estratégica baseada em planejamento, análise crítica e ação coordenada. Inspirados nas abordagens de Maquiavel e Sun Tzu, são propostas, a seguir, as diretrizes para uma atuação robusta e transformadora.

### **2.4.1 Planejamento estratégico antecipatório**

A antecipação de cenários críticos é um diferencial das ouvidorias maduras. É fundamental que a gestão da informação vá além da simples compilação de manifestações, convertendo-se em análise proativa. Elaborar relatórios sistemáticos, que não apenas apresentem dados quantitativos, mas também apontem tendências qualitativas e riscos emergentes, possibilita à ouvidoria:

- Antecipar crises e propor soluções antes da escalada dos conflitos.
- Fundamentar intervenções com dados sólidos, fortalecendo a legitimidade institucional.
- Subsidiar a gestão com diagnósticos estratégicos para a tomada de decisão.

Exemplo prático: uma manifestação aparentemente simples, como a reclamação de um cidadão sobre o atendimento ríspido por parte de um recepcionista em uma Unidade Básica de Saúde (UBS), pode, após análise criteriosa, revelar um contexto mais amplo de adoecimento institucional. Ao investigar padrões recorrentes e ouvir os servidores, a ouvidoria pode identificar práticas de assédio moral por parte da coordenação, gerando um ambiente psicologicamente insalubre. Essa disfunção interna compromete diretamente a qualidade do atendimento ao usuário – e exige uma resposta estratégica da gestão.

### 2.4.2 Mapeamento e análise de fluxos institucionais

Conhecer os fluxos internos dos serviços de saúde, suas lideranças formais e informais, é essencial para uma atuação estratégica. A ouvidoria deve estruturar:

- **Mapeamento de Processos:** entender onde as manifestações se originam e onde se potencializam os gargalos.
- **Identificação de Interlocutores-Chave:** reconhecer lideranças que podem ser aliadas na resolução de problemas.
- **Leitura do Contexto Político-Institucional:** analisar as dinâmicas de poder que influenciam a resposta às manifestações.

Essa inteligência institucional favorece uma atuação menos reativa e mais articulada, aumentando a efetividade das mediações propostas.

Exemplo prático: após receber diversas manifestações de usuários que buscavam atendimento simples na Unidade de Pronto Atendimento (UPA), a ouvidoria identifica que muitos desses atendimentos classificados como “verdes” pelo Protocolo de Manchester poderiam ser realizados nas UBS. A partir do mapeamento dos fluxos e do diálogo com gestores da atenção primária e da urgência, é possível ajustar o processo de acolhimento e encaminhamento dos usuários. Como resultado, cidadãos passam a ser orientados e acolhidos diretamente na UBS de sua região, reduzindo a sobrecarga da UPA e proporcionando um atendimento mais resolutivo, próximo de casa e de acordo com os princípios da territorialização e da integralidade do SUS.

### 2.4.3 Comunicação estratégica e assertiva

As palavras, como alerta Maquiavel, são instrumentos de poder. A comunicação da ouvidoria deve ser planejada para:

- Ser clara e objetiva no tratamento das demandas, evitando ambiguidades que possam gerar resistência ou desconfiança.
- Utilizar linguagem técnica-humanizada, reconhecendo o sofrimento do usuário sem renunciar ao rigor institucional.
- Construir relatórios e pareceres assertivos, que contenham a história da manifestação de forma convincente e tecnicamente fundamentada.
- Aplicar princípios da comunicação não-violenta, facilitando a construção de consensos internos e fortalecendo a imagem pública da ouvidoria.

Exemplo prático: Um cidadão, após passar por consulta médica, recebe um encaminhamento repleto de siglas e termos técnicos, como “APAC”, “SISREG” ou “CMR”, que são claros para os profissionais de saúde, mas ininteligíveis para quem não possui familiaridade com esses termos ou pouca escolaridade. Diante da insegurança gerada, ele procura a ouvidoria relatando dificuldade em acessar o serviço indicado. Nesse contexto, a ouvidoria atua como mediadora do conhecimento: traduz os termos técnicos para uma linguagem acessível, orienta o cidadão sobre os passos a serem seguidos e, se necessário, sugere à equipe de saúde melhorias na comunicação com os usuários, fortalecendo a relação entre informação, acesso e cuidado.

#### 2.4.4 Gestão flexível de conflitos

Inspirada na flexibilidade tática de Sun Tzu, a ouvidoria deve dominar diferentes estratégias de enfrentamento de conflitos:

- Conflitos de Baixa Complexidade: atuação direta, com resolutividade célere e foco na satisfação do usuário.
- Conflitos Institucionais Sensíveis: adoção de estratégias indiretas, como mediações discretas, atuação por meio de sugestões de melhoria ou recomendação de capacitações internas.
- Crises Instaladas: atuação planejada e compartilhada com instâncias superiores, com comunicação de crise orientada para a preservação da integridade institucional e defesa dos direitos do cidadão.

A escolha da estratégia adequada depende da leitura precisa do contexto e da capacidade de ação integrada com outros setores.

Exemplo prático: É comum o cidadão procurar a unidade de saúde com a expectativa de que todas as suas necessidades serão atendidas de imediato. Ao solicitar, por exemplo, um medicamento que não consta na Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME), pode surgir frustração e sensação de negligência. Nesse cenário, a ouvidoria pode atuar estrategicamente, solicitando à equipe médica a reavaliação da prescrição com base nos medicamentos disponíveis ou, quando não for possível a substituição, explicando de forma clara, respeitosa e fundamentada os motivos pelos quais aquele item não é ofertado pelo SUS. Assim, equilibra-se a escuta acolhedora ao cidadão com o fortalecimento da legitimidade e da transparência institucional.

#### 2.4.5 Fortalecimento da base técnica e normativa

A atuação estratégica da ouvidoria é sustentada pelo domínio:

- Das normas legais que regem o SUS (Leis nº 8.080/1990, 8.142/1990, Constituição Federal, entre outras).
- Dos fluxos internos de regulação, auditoria, vigilância sanitária e assistência.
- Dos princípios da bioética, dos direitos humanos e das diretrizes de participação social.

Esse alicerce técnico é o que confere à ouvidoria a capacidade de emitir recomendações fundamentadas e construir sua autoridade institucional, sem recorrer a instrumentos coercitivos.

#### 2.4.6 Promoção da integridade e transparência

A estratégia não pode ser confundida com maquiavelismo vulgar. A ouvidoria deve primar pela integridade, pois sua força simbólica advém da confiança social. Para tanto, é preciso:

- Manter a confidencialidade das manifestações, resguardando a privacidade dos usuários.
- Atuar com imparcialidade, sem se tornar instrumento de interesses corporativos ou políticos.
- Produzir relatórios de gestão transparentes e acessíveis, reforçando o compromisso público com a *accountability*, ou seja, com a obrigação que gestores e instituições públicas têm de prestar contas de suas ações, assumir responsabilidades por decisões e resultados e responder de forma transparente à sociedade. Envolve três elementos principais: transparência, responsabilidade e responsividade, e resulta no fortalecimento do controle social.

A ética, nesse sentido, não é apenas um valor, mas um recurso estratégico de fortalecimento da própria atuação institucional.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação na ouvidoria em saúde exige muito mais do que escuta qualificada e domínio normativo. Exige inteligência estratégica, sensibilidade institucional e capacidade de articulação entre diferentes interesses, muitas vezes conflitantes. Ao recorrer às contribuições clássicas de Maquiavel e Sun Tzu, este artigo buscou ampliar o repertório conceitual do profissional de ouvidoria, propondo uma leitura ousada, porém pertinente, sobre o exercício do poder, da mediação e da análise estratégica no cotidiano do SUS.

Com base nessas inspirações, foi possível identificar que a ouvidoria não é apenas uma instância passiva de recepção de manifestações, mas também um espaço de produção de sentido, prevenção de crises e indução de melhorias. Assim como o príncipe maquiavélico, o ouvidor precisa entender o jogo político-institucional, agir com firmeza técnica e preservar sua legitimidade pela confiança e imparcialidade. Assim como o estrategista Sun Tzu, precisa conhecer o território, interpretar sinais e escolher com sabedoria o momento e a forma de intervir.

Essa abordagem permite reconhecer que, mesmo em ambientes adversos, a ouvidoria pode – e deve – se posicionar como agente transformador. Para isso, é fundamental que os profissionais da área se apropriem de ferramentas de análise estratégica, desenvolvam visão crítica sobre os processos institucionais e fortaleçam sua base técnica e ética.

Concluimos, portanto, que a maior conquista da ouvidoria em saúde não está em “vencer batalhas”, mas em construir pontes: entre usuário e gestão, entre conflito e solução, entre escuta e transformação. Uma ouvidoria estrategicamente orientada não apenas responde ao presente, mas também antecipa o futuro – sempre com foco na dignidade humana e na consolidação dos direitos no âmbito do Sistema Único de Saúde.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1990.

BRASIL. *Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1990.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SUN TZU. *A arte da guerra*. Tradução de André Bueno. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009.

BRASIL. *Constituição (1988)*. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 jun. 2025.





# OUVIDORIAS ATIVAS: INICIATIVAS ADOTADAS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS DO CENTRO-OESTE

Clarice Aparecida Zunta<sup>1</sup>

Jonata Braz Marim dos Santos<sup>2</sup>

Josy Soares Santos da Silva<sup>3</sup>

Paulo Henrique Leite de Oliveira<sup>4</sup>

---

## Resumo

A crescente demanda por participação social na administração pública impulsiona a adoção de ações inovadoras, fundamentadas na ouvidoria ativa. Essa abordagem permite que as organizações superem a passividade, adotando uma postura mais dinâmica e próxima dos cidadãos e usuários. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo identificar iniciativas inovadoras de ouvidoria ativa nas agências reguladoras dos Estados da região Centro-Oeste que pontuem em algum elemento verificador da dimensão *prospectiva* do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP). Para isso, são apresentados conceitos sobre ouvidoria ativa e é detalhada a dimensão *prospectiva* do MMOuP. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com levantamento de ações realizadas por meio da análise dos sítios eletrônicos das agências reguladoras do Distrito Federal (DF), Goiás (GO), Mato Grosso (MT) e Mato Grosso do Sul (MS). Como resultado, foi possível identificar uma ação de ouvidoria ativa em cada unidade federativa analisada, com exceção do Distrito Federal.

**Palavras-chave:** Ouvidoria ativa. Iniciativas. Agências reguladoras.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.203-217

1 Mestre em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Superintendente Reguladora de Ouvidoria da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER/MT). Cuiabá, MT, Brasil.

2 Especialista em Redes e Computação Distribuída pelo Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT). Analista regulador - Perfil Sistema de Informação da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER/MT). Cuiabá, MT, Brasil. E-mail: jonatasantos@ager.mt.gov.br.

3 Especialista em Gestão de Pessoas nas Organizações, em Gestão Pública e em Auditoria e Controladoria no Setor Público. Diretor Regulador de Ouvidoria da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER/MT). Cuiabá, MT, Brasil.

4 Especialista em Avaliação de Políticas Públicas pela Unibrasil e em Direito Público pelo ICE. Gestor Governamental da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER/MT). Cuiabá, MT, Brasil.

---

### **Abstract**

The growing demand for social participation in public administration has driven the adoption of innovative actions, based on active ombudsmanship. This approach allows organizations to overcome passivity, adopting a more dynamic stance that is closer to citizens and users. In this context, this article aims to identify innovative active ombudsman initiatives in the regulatory agencies of the States in the Central-West region that score on some selected element of the “Prospective” dimension of the Public Ombudsman Maturity Model (MMOuP). To this end, concepts about active ombudsmanship and the “prospective” dimension of MMOuP are presented in detail. The research adopts a qualitative approach, with a survey of actions carried out through the analysis of the electronic websites of regulatory agencies in the Federal District (DF), Goiás (GO), Mato Grosso (MT) and Mato Grosso do Sul (MS). As a result, it was possible to identify an active ombudsman action in each federative unit analyzed, with the exception of the Federal District.

**Keywords:** Active ombudsman. Initiatives. Regulatory agencies.

## 1 INTRODUÇÃO

As ouvidorias das entidades reguladoras desempenham um papel essencial na mediação entre os principais atores da delegação dos serviços públicos: o poder concedente, os prestadores de serviços delegados e os usuários. Ao atuar como canal de comunicação entre essas partes, as ouvidorias contribuem para a transparência, a participação social e a melhoria da gestão pública.

A título informativo, a prestação de serviços públicos por delegação estatal pode assumir três modalidades principais: concessão, permissão e autorização. As concessionárias firmam contrato após licitação, assumindo a operação por sua conta e risco, com remuneração dos usuários. As permissionárias atuam de maneira semelhante, mas com contratos menos rígidos e sujeitos à revogação a qualquer tempo, em razão de sua natureza precária. Já as autorizatárias prestam o serviço com base em ato administrativo unilateral, sem licitação e com menor estabilidade jurídica.

Dentre as abordagens adotadas pelas agências reguladoras, destaca-se a ouvidoria ativa, que vai além da recepção passiva de manifestações. É uma estratégia que busca engajar a sociedade, antecipar demandas e promover soluções mais eficazes.

De acordo com Bolzan e Neves (2012, p. 7), a concepção de ouvidoria ativa está associada a uma atuação que transcende as atividades rotineiras e se orienta a buscar junto à população, gestores e trabalhadores, as suas demandas e percepções, promovendo o fortalecimento do diálogo e a aproximação entre o poder público e a sociedade civil.

Para Ferreira e Martiniano (2014, p. 52), atuando de forma ativa, as ouvidorias públicas estimulam a participação social e a si próprias como espaço de escuta coletiva e ativa, além de contribuir para o controle social e o monitoramento das ações e dos serviços públicos.

Desse modo, essa abordagem estratégica fortalece a participação cidadã, amplia o acesso à informação e aprimora a governança pública. No entanto, para transformar as ouvidorias de um modelo reativo tradicional para um modelo mais proativo, é necessário inovar suas práticas, o que demanda novas formas de pensar e a adoção de estratégias já validadas em diferentes contextos.

Diante desse cenário, este estudo busca identificar e avaliar iniciativas inovadoras de ouvidoria ativa adotadas por agências reguladoras da esfera estadual do Centro-Oeste. A avaliação considera os atributos que caracterizam tais iniciativas como exemplos concretos de atuação típica de uma ouvidoria ativa, além de atenderem a pelo menos um elemento verificador da dimensão “prospectiva” do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP).

À luz dos conceitos que fundamentam a ouvidoria ativa, adota-se como referência norteadora deste trabalho a caracterização desse modelo pela realização de iniciativas, que se antecipam às demandas da população, dirigindo-se diretamente ao cidadão ou usuário com o propósito de escutar suas necessidades, colher manifestações e disseminar informações relevantes. Essa abordagem contrasta com o modelo reativo tradicional, no qual a ouvidoria adota uma postura passiva, aguardando que o próprio usuário procure a unidade para registrar suas demandas.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, foi realizado um levantamento das iniciativas adotadas pelas agências reguladoras estaduais do Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A coleta de dados foi conduzida por meio da análise de informações disponíveis nos sítios eletrônicos dessas entidades, permitindo mapear e avaliar as práticas inovadoras implementadas de ouvidoria ativa.

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: o referencial teórico apresenta os conceitos fundamentais sobre ouvidoria ativa e o MMOuP; os procedimentos metodológicos detalham a abordagem utilizada para coleta e análise dos dados; os resultados obtidos expõem as iniciativas identificadas; a análise consolidada avalia as ações mapeadas; e, por fim, as considerações finais sintetizam as principais contribuições da pesquisa e sugerem direções para estudos futuros.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Referencial teórico**

#### **2.1.1 Ouvidoria ativa**

Em 1986, com a promulgação do Decreto-Lei nº 215/86, foi instituída a primeira ouvidoria pública do Brasil, criada pela Prefeitura de Curitiba/PR. Doze anos mais tarde, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, incorporou à Constituição Federal de 1988 o princípio da participação popular na administração pública, por meio do artigo 37, § 3º, inciso I. Essa disposição determinou que a Administração Pública deveria instituir e manter serviços voltados ao atendimento de reclamações e sugestões dos cidadãos sobre os serviços públicos prestados, além de garantir o acesso a informações e registros administrativos dos atos governamentais. Esses dois marcos foram fundamentais para consolidar as ouvidorias públicas como instrumentos essenciais de interação entre a administração pública e a sociedade. O parágrafo 3º e seu inciso I estabelecem:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (Brasil, [Constituição (1988)], Art. 37)

A partir desses avanços normativos, surgiram reivindicações populares por uma maior participação democrática na administração pública, com mais espaço de voz à população. A expansão das ouvidorias públicas tornou-se uma das estratégias adotadas pelo Estado para suprir essa demanda.

Inicialmente, as ouvidorias públicas tinham como principal responsabilidade “receber as manifestações, analisar e encaminhar para a área responsável, constituindo, assim, o canalizador e intermediador das manifestações do cidadão” (Brasil, 2013, p. 21).

No entanto, com a evolução da sociedade, mudanças culturais e novas regulamentações, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), as ouvidorias passaram a desempenhar funções mais dinâmicas e ativas. Assim, deixaram de ser apenas receptáculos de manifestações dos cidadãos e passaram a exercer papel proativo nas organizações públicas, promovendo a disseminação de informações sobre os serviços públicos e fortalecendo a relação com a população.

Tendo essa perspectiva, a ouvidoria ativa é entendida “como instrumento de participação social que não se limita a esperar a busca do cidadão por esse espaço, agindo, entretanto, de forma proativa, buscando os indivíduos nos espaços onde de fato a vida acontece e se afirma” (Xavier; Almeida; Azevedo, 2017-2018, p. 201).

“A ouvidoria ativa deve ser capaz de promover estratégias eficazes para a escuta do cidadão,

não apenas recebendo as manifestações por meio dos canais de acesso, mas também buscando as informações, realizando pesquisas ou atuando de forma itinerante” (Ferreira; Martiniano, 2014, p. 52).

Conforme Amorim e Melo (2024, p. 201), a ouvidoria ativa traz um novo paradigma de atendimento ao cidadão pelas organizações, com perfil proativo e preventivo no acolhimento das manifestações, interagindo com a sociedade no intercâmbio de conhecimentos, disseminação de informações, busca ativa de percepções e diálogo com a sociedade.

Para ampliar a efetividade da ouvidoria ativa, a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, conferiu a essas unidades a responsabilidade de promover a participação dos usuários na administração pública, em colaboração com outras entidades de defesa do usuário, além de propor aprimoramentos na prestação dos serviços públicos.

No contexto da promoção da participação social, as audiências públicas (APs) e as consultas públicas (CPs) representam os dois principais meios de comunicação entre os órgãos públicos e a sociedade. Esses espaços democráticos asseguram o direito dos cidadãos de expressarem opiniões, questionarem gestores, apresentarem propostas inovadoras e debaterem ideias. Frequentemente, as ouvidorias dos próprios órgãos públicos são responsáveis pela condução dessas iniciativas, fortalecendo a transparência e o diálogo institucional.

Contudo, o uso exclusivo das APs e CPs tem se mostrado insuficiente para garantir participação popular efetiva. Diante desse desafio, cada vez mais órgãos estão adotando métodos inovadores para ter mais proximidade com os cidadãos. Nesse cenário, a ouvidoria ativa desponta como estratégia fundamental para fortalecer a interação entre a administração pública e a sociedade.

Diante do exposto, este trabalho tem como conceito norteador a ouvidoria ativa, alinhada à dimensão “prospectiva” e ao objetivo “busca ativa de informações”, definidos no Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP).

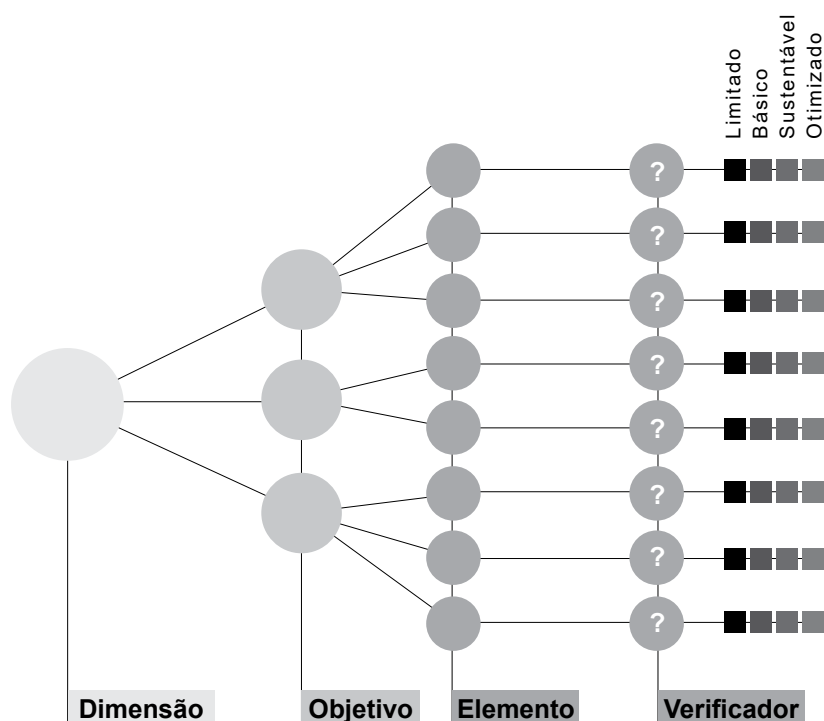
### **2.1.2 Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP)**

“O Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) desenvolvido pela Controladoria Geral da União é um instrumento de referência para os gestores de ouvidoria no processo de otimização dos objetivos, da estrutura e dos processos da ouvidoria” (Controladoria Geral da União, 2021a, p. 6).

O modelo é estruturado em uma matriz avaliativa composta por quatro dimensões: estruturante, essencial, prospectiva e específica. Cada dimensão engloba um conjunto de objetivos que representam as competências e capacidades esperadas em ouvidorias maduras. Esses objetivos são desdobrados em elementos verificáveis, cuja avaliação é mensurável por meio de uma escala de pontuação com quatro níveis: Limitado (1), Básico (2), Sustentado (3) e Otimizado (4). Cabe destacar que o 2º Ciclo de Avaliação de Maturidade do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), programado para o biênio 2024-2026, não contemplará a dimensão específica.

Em consonância com a Figura 1, a matriz do MMOuP segue uma hierarquia de granularidade, onde a dimensão representa o nível mais amplo, seguida pelos objetivos e, por fim, pelos elementos, que constituem o nível mais detalhado da avaliação.

**Figura 1 – Estrutura do MMOuP**



Fonte: Controladoria Geral da União

Dentre as três dimensões do modelo de maturidade da ouvidoria existente no 2º Ciclo de Avaliação do MMOuP, este trabalho terá como foco a dimensão prospectiva, pois ela está diretamente relacionada ao conceito de ouvidoria ativa. Segundo o site do Guia de Implementação do modelo, essa dimensão busca aferir os projetos das ouvidorias que visam buscar informações de forma ativa ou proativa, úteis à gestão junto aos usuários de serviços públicos.

Inicialmente, essa dimensão abrangia três objetivos a serem analisados: institucionalidade, conselhos de usuários e articulação interinstitucional. No entanto, no segundo ciclo avaliativo, a dimensão prospectiva foi reduzida a um único objetivo: busca ativa de informações. Esse objetivo contempla quatro elementos verificáveis, conforme apresentado na Tabela 1.

**Tabela 1 - Dimensão Prospectiva**

Dimensão	Objetivo	Elemento	Verificador
3 PROSPECTIVA	3.1 BUSCA ATIVA DE INFORMAÇÕES	3.1.1 Capacidades para pesquisa	A ouvidoria realiza pesquisas para a coleta de informações acerca da prestação de serviços junto aos usuários?

Dimensão	Objetivo	Elemento	Verificador
3 PROSPECTIVA	3.1 BUSCA ATIVA DE INFORMAÇÕES	3.1.2 Mobilização ativa junto aos usuários	A ouvidoria realiza ações proativas para coleta de informações no âmbito da jornada dos usuários?
		3.1.3 Articulação interinstitucional ampla	Como se dá o relacionamento da ouvidoria com outras instituições de defesa dos usuários?
		3.1.4 Divulgação da Ouvidoria	Como a ouvidoria divulga informações sobre a sua atuação entre os usuários?

Fonte: Autoria própria

A resposta a cada pergunta verificadora de cada elemento permite uma análise precisa do nível de maturidade da ouvidoria em relação à sua proatividade na busca de informações e no fornecimento de dados estratégicos para a gestão pública. Dessa forma, a avaliação da dimensão prospectiva do MMOuP e a aplicação do conceito de ouvidoria ativa são fundamentais para o aprimoramento das ouvidorias públicas.

## 2.2 Procedimentos metodológicos

A metodologia adotada neste trabalho baseia-se em uma abordagem qualitativa, por meio da coleta de dados nos sítios eletrônicos das agências reguladoras estaduais e distrital, com o objetivo de identificar iniciativas que comprovem a existência de uma ouvidoria ativa.

Para a definição da amostra, optou-se pelos sítios eletrônicos das agências pertencentes às 4 (quatro) unidades federativas situadas na região Centro-Oeste: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A pesquisa concentrou-se na análise de noticiários, relatórios de gestão, relatórios das ouvidorias e revistas institucionais publicados nos sítios eletrônicos em 2024. Para a busca de informações, utilizou-se um filtro de pesquisa com a palavra-chave “ouvidoria”. Todos os links dos sítios das agências foram acessados no mês de março de 2025.

A decisão de abordar, neste artigo, o trabalho das ouvidorias das agências reguladoras das unidades federativas do Centro-Oeste fundamenta-se na experiência profissional dos autores na área e na região. A atuação direta em uma ouvidoria de agência reguladora estadual proporciona visão privilegiada, permitindo identificar as ações implementadas ao longo de 2024.

Por fim, foi feita uma avaliação da existência e características dos projetos de ouvidoria ativa e que atendem, minimamente, à dimensão prospectiva do MMOuP. Vale enfatizar que a promoção e organização de audiências e consultas públicas não foram consideradas para a pesquisa, tendo em vista que são iniciativas consolidadas e amplamente utilizadas.



## 2.3 Resultados obtidos

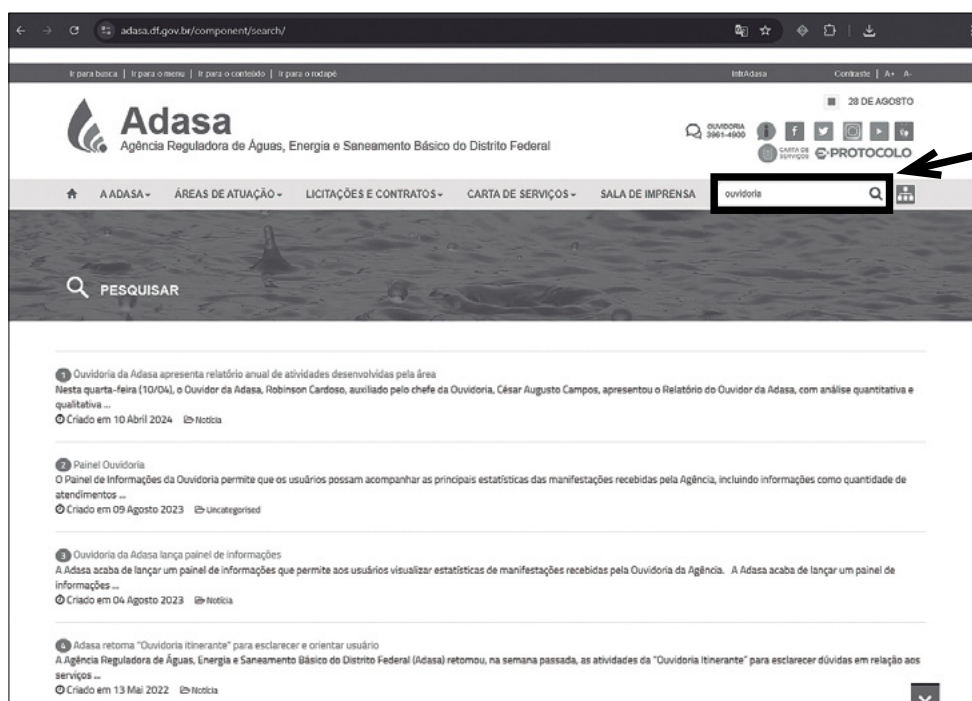
### 2.3.1 Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA)

A Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA) foi criada pela Lei Distrital nº 3.365, de 16 de julho de 2004, e reestruturada pela Lei Distrital Nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008. Trata-se de uma autarquia com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, cuja atuação regulatória abrange os seguintes setores: recursos hídricos, compreendidos os diversos usos da água; saneamento básico; gás canalizado; energia elétrica; e petróleo e seus derivados. Vale destacar que as áreas de energia elétrica, petróleo e seus derivados são competências originariamente federais, com atribuições fiscalizatórias delegadas por meio de convênios firmados com agências reguladoras federais.

A ouvidoria da ADASA é considerada atividade finalística, conforme estabelece o art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.285/2008. Pelo mesmo instrumento legal, a estrutura organizacional básica do órgão é composta pelo papel do ouvidor, que tem como premissa atuar junto à Diretoria Colegiada.

No sítio eletrônico do órgão foi realizada uma pesquisa utilizando o termo ouvidoria. Como resultado, não foram encontradas notícias relacionadas a ações de ouvidoria ativa no órgão para o ano de 2024, conforme a Figura 2. Identificou-se, no entanto, uma única notícia, datada de 2022, sobre a atividade da ouvidoria itinerante em um evento comemorativo do Dia das Mães. Contudo, devido à metodologia adotada, essa informação não foi considerada na pesquisa.

**Figura 2 - Print da tela com filtro de pesquisa no site da ADASA**



Fonte: Sítio eletrônico da ADASA

Além disso, foram encontrados no sítio eletrônico:

- Relatórios de atividades da ouvidoria da ADASA
- Plano de ouvidoria

Entretanto, não foram identificados fatos ou planejamento de ações inovadoras voltadas à promoção do conceito de ouvidoria ativa ou que atendessem aos elementos do objetivo de busca ativa de informações do MMOuP. Ademais, não foram encontrados relatórios de gestão ou de atividades da agência reguladora no sítio eletrônico.

### **2.3.2 Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER/MT)**

A Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso - AGER/MT foi criada pela Lei Estadual Nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999, como uma autarquia dotada de autonomia administrativa, financeira e funcional que exerce o papel de agência reguladora. De acordo com a Lei Complementar Nº 429, de 21 de julho de 2011, a competência da AGER/MT é regular, normatizar, controlar e fiscalizar serviços públicos prestados pelo Estado de Mato Grosso ou por delegação à iniciativa privada das áreas de saneamento; rodovias; portos e hidrovias; transporte coletivo intermunicipal de passageiros e seus terminais rodoviários; distribuição de gás canalizado; energia elétrica; telecomunicações e transporte ferroviário de bens e passageiros.

A Estrutura Organizacional estabelecida pelo Decreto nº 1.209/2025 define que os trabalhos da ouvidoria na AGER/MT são desempenhados pela Superintendência Reguladora de Ouvidoria (SRO), subordinada à Diretoria Reguladora de Ouvidoria e Saneamento (DROS).

A análise do sítio eletrônico da agência permitiu identificar o Relatório Anual de Ouvidoria de 2024, que apresenta os trabalhos realizados e os resultados obtidos ao longo do referido ano. Destaca-se, nesse contexto, a realização do evento denominado “Operação Conjunta Férias”.

Essa atividade ocorre no Terminal Rodoviário Engenheiro Cássio Veiga de Sá, em Cuiabá, o principal do Estado, com o propósito de intensificar o atendimento e a orientação aos passageiros, especialmente no acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade que chegam ao terminal durante os períodos de férias escolares, nos meses de julho e dezembro.

No ano de 2024, foram realizadas as 4ª e 5ª edições do evento: a quarta nos dias 18, 19, 25 e 26 de julho e a quinta no período de 18 a 20 de dezembro.

O evento é promovido pela AGER/MT, em parceria com a Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico (Sinart), concessionária responsável pelo terminal rodoviário, e conta com o apoio da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), do Serviço de Proteção ao Consumidor (Procon-MT), do Juizado da Infância e Juventude de Cuiabá, do Serviço Social do Transporte e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Sest Senat), das Secretarias Municipais de Turismo e de Assistência Social, Direitos Humanos e da Pessoa com Deficiência, do Batalhão da Polícia Militar de Policiamento Urbano e Rodoviário, das polícias estaduais Militar e Civil, e da Polícia Rodoviária Federal (PRF).

### **2.3.3 Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEMS)**

A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul – AGEMS foi criada pela Lei Estadual nº 2.363, de 19/12/2001, e organizada como autarquia responsável por controlar, fiscalizar, normatizar, padronizar, conceder, homologar e fixar tarifas dos serviços públicos delegados e tarifados, das áreas de: rodovias, ferrovias e dutovias; travessias fluviais e terminais hidroviários; transportes intermunicipais de passageiros e terminais de cargas e passageiros; aeroportos; mineração; energia elétrica e gás canalizado; saneamento e irrigação; inspeção de segurança veicular; telecomunicações e infovias; e outras atividades que caracterizem a prestação de serviço em regime de delegação.

Segundo a Portaria AGEMS nº 229, de 14 de julho de 2022, a ouvidoria da AGEMS é uma Unidade de Direção Superior, cuja função é intermediar as interlocuções entre os usuários dos serviços delegados, as entidades reguladas e o poder concedente.

A pesquisa no sítio eletrônico do órgão permitiu identificar notícia sobre um projeto promovido pela ouvidoria da AGEMS, intitulado “AGEMS Perto de Você”.

“AGEMS Perto de Você” é um evento social e de cidadania promovido e coordenado pela ouvidoria da agência reguladora, com a participação de diversos órgãos municipais e estaduais. O projeto tem por objetivo levar à comunidade informações sobre os serviços públicos, além de oferecer atendimentos gratuitos, atrações e sorteios de prêmios.

Por meio de parcerias com mais de 30 instituições, o evento disponibiliza uma ampla gama de serviços, tais como atendimento presencial da ouvidoria da AGEMS, emissão de Carteiras de Identidade (RG), consultas jurídicas, exames gratuitos de saúde, como mamografia, corte de cabelo, inscrição em programas habitacionais, orientações sobre água e energia elétrica e registro de reclamações no Procon, entre outros.

Em 2024, a última edição do evento foi realizada na cidade de Bonito, no dia 7 de novembro, na Escola Estadual Luís da Costa Falcão e atraiu cerca de mil moradores, incluindo crianças, jovens, adultos e idosos, conforme noticiado pela AGEMS.

### **2.3.4 Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR)**

A Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) foi instituída pela Lei Estadual nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999, como autarquia dotada de autonomia funcional, administrativa, financeira e patrimonial, além de possuir poder de polícia. Sua finalidade é regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços públicos de competência do Estado de Goiás, abrangendo 21 áreas de atuação previstas em lei. Entre elas, destacam-se o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, saneamento básico, energia elétrica, recursos hídricos e minerais, além da regulação de contratos e convênios firmados com organizações sociais de saúde e sociedade civil.

Para receber, registrar, analisar e responder às manifestações referentes aos serviços públicos regulados, AGR possui ouvidoria setorial subordinada administrativamente ao Gabinete do Conselho Presidente do órgão e subordinada técnica e normativamente à Controladoria-Geral do Estado (CGE), de acordo com o Decreto Nº 10.319, de 12 de setembro de 2023.

No sítio eletrônico da AGR, foi identificada uma página contendo os relatórios mensais da ouvidoria referentes ao ano de 2024. No entanto, os documentos disponíveis não apresentam informações sobre ações ou projetos alinhados aos critérios desta pesquisa.

Durante a navegação no site, também foi encontrada a seção dedicada à publicação “Revista AGR em Foco”. A revista tem como intuito disseminar informações de ações e investimentos da agência para a sociedade. A revista possui nove edições, quatro publicadas em 2024.

Na análise dessas edições, foi identificado o programa “AGR Móvel”, mencionado na 7ª edição da revista. Lançado em junho de 2024, o programa apresentou seu primeiro veículo automotor: uma van equipada com balcão de atendimento, computadores e estrutura adequada para acolher os usuários. Esse recurso permite que a ouvidoria da AGR percorra todo o Estado, levando atendimento diretamente aos cidadãos goianos, especialmente aqueles residentes em localidades mais distantes e com menor acesso aos serviços da agência.

O veículo da AGR Móvel integra o projeto de ouvidoria itinerante da agência, proporcionando atendimento presencial nas comunidades e regiões mais carentes. Além disso, “o AGR Móvel participou de eventos de grande relevância, como a tradicional Romaria de Trindade, a Operação Mais Araguaia, o evento Agro é Social, do Goiás Social, além de várias operações de pesquisa de satisfação em terminais rodoviários” (AGR, 2024, p. 10).

Já a 8ª edição da revista informa que o programa AGR Móvel realiza paradas obrigatórias nos terminais rodoviários, acompanhando o embarque e desembarque de passageiros, além de fornecer orientações sobre direitos e medidas de segurança nas viagens intermunicipais.

### **2.3.5 Análise consolidada**

No levantamento realizado, observou-se que, das quatro ouvidorias das agências estaduais e distrital da região Centro-Oeste, três promoveram ações inovadoras alinhadas ao conceito de ouvidoria ativa. Para proporcionar uma visão geral dessas três ações, a análise foi estruturada a partir de duas perguntas principais:

- Trata-se de uma prática de ouvidoria ativa?
- Permite a pontuação no nível básico de algum verificador da dimensão prospectiva do MMOuP?

A Tabela 2 apresenta as respostas para essas questões em relação a cada projeto/ação desenvolvida pelas agências reguladoras.

**Tabela 2 – Análise qualitativa das ações**

Nome do projeto/ação/	Qual a agência responsável?	Trata-se de uma prática de ouvidoria ativa?	Permite a pontuação no nível básico de algum verificador da dimensão prospectiva do MMOuP?
Operação Conjunta Férias	AGER/MT	Sim, pois é uma ação proativa, colaborativa e interinstitucional voltada para a coleta de manifestações, realização de atendimentos e orientação sobre direitos dos usuários do transporte intermunicipal no Terminal Rodoviário de Cuiabá, especialmente em períodos estratégicos de grande fluxo de viagens.	Pode pontuar nos elementos 3.1.2 Mobilização ativa junto aos usuários e 3.1.3 Articulação interinstitucional ampla.
AGEMS Perto de Você	AGEMS	Sim, pois é uma ação proativa, social, interinstitucional e multidisciplinar, que atende a um número expressivo de pessoas por meio da oferta de serviços gratuitos de cidadania, inclusão social e orientação jurídica, além de atividades culturais e de lazer.	Pode pontuar nos elementos 3.1.2 Mobilização ativa junto aos usuários e 3.1.3 Articulação interinstitucional ampla.
AGR Móvel	AGR	Sim, pois é uma iniciativa que aproxima a ouvidoria das comunidades mais distantes, promovendo a disseminação e coleta de informações, atendimento ao público e orientação sobre os direitos relacionados aos serviços públicos delegados.	Pode pontuar nos elementos 3.1.1 Capacidades para pesquisa e 3.1.2 Mobilização ativa junto aos usuários.

Fonte: Autoria própria

Os resultados evidenciam que os três projetos analisados possuem características mínimas para serem considerados iniciativas de ouvidoria ativa. No entanto, para validar se essas iniciativas pontuam no nível básico de item verificador da dimensão prospectiva do MMOuP, é necessário aprofundar a análise em aspectos específicos:

- Para os projetos com potencial de pontuação no item verificador “3.1.1 Capacidades para pesquisa”, deve-se avaliar se as pesquisas de usuários realizadas no âmbito da iniciativa ocorrem periodicamente e seguem metodologia definida pela própria ouvidoria.
- Para os projetos que indicam pontuação no item verificador “3.1.2 Mobilização ativa junto aos usuários”, é preciso verificar se as informações coletadas são efetivamente encaminhadas aos gestores responsáveis para tomada de decisão.

Esses aspectos não puderam ser comprovados nesta pesquisa. Por outro lado, para os projetos Operação Conjunta Férias e AGEMS Perto de Você, ficou evidente a existência de um relacionamento direto com outras instituições de defesa dos usuários, como Procons, secretarias municipais e defensorias públicas. Esse fator certifica que ambos atendem ao nível básico do elemento 3.1.3 Articulação interinstitucional ampla.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo evidenciou iniciativas inovadoras alinhadas ao conceito de ouvidoria ativa, demonstrando o potencial das agências reguladoras analisadas em adotar uma postura mais próxima e responsiva ao cidadão.

Com base nos sítios eletrônicos das quatro agências pesquisadas, identificou-se que três promoveram, em 2024, uma iniciativa cada uma, alinhadas ao conceito de ouvidoria ativa. A análise dessas iniciativas permitiu verificar que elas representam práticas capazes de posicionar a ouvidoria no nível básico de determinados verificadores da dimensão prospectiva do Modelo de Maturidade das Ouvidorias Públicas (MMOuP). Contudo, no âmbito desta pesquisa, não foi possível verificar de forma conclusiva o cumprimento de todos os critérios mínimos exigidos por esses verificadores.

Tais iniciativas constituem exemplos que podem ser replicados ou aperfeiçoados por outras ouvidorias públicas, sejam elas federais, estaduais ou municipais. No entanto, observam-se oportunidades de aprimoramento em cada uma das iniciativas analisadas:

- **AGER/MT – Operação Conjunta Férias:** atualmente, a ação ocorre apenas nos períodos de férias, quando o Terminal Rodoviário da capital fica mais movimentado (julho e dezembro). Há potencial para expansão da operação para outros períodos do ano e para outros terminais rodoviários do Estado.
- **AGEMS – AGEMS Perto de Você:** o projeto deveria ser intensificado em mais cidades. Em 2024, foi realizado apenas em Bonito, enquanto 2023 registrou três edições em Maracaju, Antônio João e Ponta Porã. A redução da quantidade de eventos indica a necessidade de mais investimento para garantir sua continuidade e ampliação.
- **AGR – AGR Móvel:** como Goiás é o sétimo maior Estado em extensão territorial do País e possui 246 municípios, seria fundamental ampliar o número de unidades móveis para que o atendimento alcance mais regiões do interior.

Outro ponto crítico identificado foi a ausência de informações destacadas sobre essas iniciativas nos relatórios mensais ou anuais, tanto das ouvidorias quanto da gestão institucional. Essa lacuna dificulta a visibilidade das ações para a sociedade e compromete a avaliação de sua efetividade, escopo e continuidade.

A investigação mais profunda do tema ouvidoria ativa nos serviços regulados brasileiros passa por algumas abordagens que precisam ser exploradas:

- Ampliação da amostragem: expandir a pesquisa para outras regiões brasileiras ou considerar todas as agências reguladoras federais.
- Avaliação da efetividade das iniciativas: definir metodologias, métricas e critérios para medir os impactos, com coleta de dados junto aos gestores e análise de indicadores.
- Estudo sobre os desafios e impactos da ouvidoria ativa: investigar como essas ações influenciam as decisões e contribuem para a formulação de políticas públicas.

Essas direções representam caminhos promissores para aprofundar o conhecimento sobre o papel da ouvidoria ativa na administração pública brasileira, fomentando boas práticas e promovendo melhorias contínuas na relação entre o cidadão e a administração pública.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE MATO GROSSO DO SUL (AGEMS). AGEMS Perto de Você leva serviços gratuitos e cidadania à população de Bonito e região. 2024. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br/agems-perto-de-voce-leva-servicos-gratuitos-e-cidadania-a-populacao-de-bonito-e-regiao/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE MATO GROSSO DO SUL (AGEMS). Portaria AGEMS nº 229, de 14 de julho de 2022. Revoga as disposições da Portaria Agepan nº 152, de 21 de setembro de 2017 e aprova o novo Regimento Interno da AGEMS. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br/portaria-agems-n-229-de-14-de-julho-de-2022/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE MATO GROSSO (AGER-MT). Operação férias escolares 2024. 2024. Disponível em: <https://www.ager.mt.gov.br/-/operacao-ferias-escolares-2024>. Acesso em: 8 mar. 2025.

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE MATO GROSSO (AGER-MT). *Relatório de gestão 2024: versão final*. Cuiabá: AGER-MT, 2024. Disponível em: <https://www.ager.mt.gov.br/documents/d/ager/relatorio-de-gestao-2024-versao-final-pdf>. Acesso em: 8 mar. 2025.

AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (AGR). *AGR em Foco – Edição nº 8*. Goiânia: AGR, out. 2024. 31 p. Disponível em: <https://goias.gov.br/agr/wp-content/uploads/sites/43/2023/02/agr-em-foco-8.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2025.

AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (AGR). *Relatórios Ouvidoria AGR – 2024*. Goiânia: AGR, 2025. Disponível em: <https://goias.gov.br/agr/relatorios-ouvidoria-agr-2024/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL (ADASA). *Relatórios da Ouvidoria*. Brasília: ADASA, [2025?]. Disponível em: [http://www.adasa.df.gov.br/ouvidoria-2/relatorios?show\\_menu=1&menu\\_name=ouvidoria](http://www.adasa.df.gov.br/ouvidoria-2/relatorios?show_menu=1&menu_name=ouvidoria). Acesso em: 8 mar. 2025.

AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL (ADASA). *Plano de Ouvidoria*. Brasília: ADASA, [2024?]. Disponível em: [http://www.adasa.df.gov.br/ouvidoria-2/plano-de-ouvidoria?show\\_menu=1&menu\\_name=ouvidoria](http://www.adasa.df.gov.br/ouvidoria-2/plano-de-ouvidoria?show_menu=1&menu_name=ouvidoria). Acesso em: 8 mar. 2025.

AMORIM, D. A. de; MELO, D. de C. Práticas otimizadas das ouvidorias públicas universitárias à luz do novo modelo de maturidade da CGU. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 24, n. 95, p. 195–227, mar. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.21056/aec.v24i95.1626>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BOLZAN, L.; NEVES, P. Acesso e acolhimento: a ouvidoria mais perto do cidadão. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. *Anais [...]*. Brasília, DF: CONSAD, 2012. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/109-acesso-e-acolhimento-a-ouvidoria-mais-perto-do-cidadao830.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Implementação do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP). Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/mmoup/implementacao>. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. *Guia de orientações básicas para implantação de ouvidorias do SUS*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_orientacoes\\_implantacao\\_ouvidorias\\_sus.pdf](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_orientacoes_implantacao_ouvidorias_sus.pdf). Acesso em: 2 mar. 2025.

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, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 3 fev. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *MMOuP - Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: guia de implementação*. Brasília, DF: CGU, 2021a. 83 p.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *MMOuP - Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: referencial teórico*. Brasília, DF: CGU, 2021b. 37 p.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008. Reestrutura a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*: seção 1, Brasília, DF, 29 dez. 2008. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/59419/Lei\\_4285\\_26\\_12\\_2008.pdf](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/59419/Lei_4285_26_12_2008.pdf). Acesso em: 8 mar. 2025.

FERREIRA, N. N. C. T.; MARTINIANO, E. M. O SUS e as ações de ouvidoria ativa: a experiência de Maracanaú/CE. In: *Prêmio Cecília Donnangelo de Ouvidoria SUS*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/premio\\_cecilia\\_donnangelo\\_ouvidoria\\_sus.pdf#page=72](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/premio_cecilia_donnangelo_ouvidoria_sus.pdf#page=72). Acesso em: 28 maio 2025.

GOIÁS. Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999. Cria a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR. *Diário Oficial do Estado de Goiás*, Goiânia, GO, 28 dez. 1999. Suplemento.

GOIÁS. Decreto nº 10.319, de 12 de setembro de 2023. Aprova o Regulamento da AGR e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Goiás*, Goiânia, GO, 13 set. 2023.

MATO GROSSO. Lei nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999. Cria a AGER/MT e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso*, Cuiabá, MT, 14 jan. 1999.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 429, de 21 de julho de 2011. Dispõe sobre a organização, estrutura e competências da AGER/MT. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso*, Cuiabá, MT, 21 jul. 2011.

MATO GROSSO. Decreto nº 1.209, de 2 de janeiro de 2025. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da AGER. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso*, Cuiabá, MT, 2 jan. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 2.363, de 19 de dezembro de 2001. Cria a AGEMS e o Comitê Estadual de Serviços Públicos. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*, Campo Grande, MS, 20 dez. 2001.

XAVIER, A. da S.; ALMEIDA, N. S. de; AZEVEDO, N. L. A ouvidoria ativa como proposta de efetivação da participação social na Estratégia Saúde da Família no Município de Macaé, RJ. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, a. 1, n. 1, p. 199–208, 2017/2018.





# ELOGIO E TRANSFORMAÇÃO: O PAPEL ESSENCIAL DA OUVIDORIA NO CLIMA DAS UNIVERSIDADES

Luany Kelly do Nascimento<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

Este artigo propõe uma reflexão sobre o papel propositivo da ouvidoria na promoção de mudanças culturais no ambiente educacional. Defende-se que a ouvidoria, embora historicamente associada ao recebimento de denúncias e reclamações, deve ser igualmente compreendida como um espaço seguro de escuta qualificada, diálogo institucional, incentivo ao reconhecimento mútuo e valorização de boas práticas. A proposta aqui apresentada busca ampliar a compreensão sobre a importância da atuação da ouvidoria, destacando sua contribuição não apenas na mediação de conflitos, mas também na consolidação de uma cultura organizacional mais humanizada, participativa e orientada ao bem-estar coletivo. O artigo busca evidenciar como o acolhimento de elogios e sugestões pode ressignificar a imagem da ouvidoria e fortalecer os vínculos entre os diferentes segmentos da comunidade acadêmica. Dessa forma, ela deixa de ser vista exclusivamente como um espaço reativo, vinculado à identificação de falhas, para se tornar agente ativo de transformação e promoção de um ambiente educacional mais saudável, colaborativo e sustentável.

**Palavras-chave:** Cultura do elogio. Reconhecimento. Transformação cultural. Ouvidoria. Cultura institucional.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.219-226

<sup>1</sup> Pós-graduada em Gestão Hospitalar; graduada em Administração de Empresas, com ênfase em Gestão de Negócios. Ouvidora da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP). São Paulo, SP, Brasil. E-mail: ouvidoria@fm.usp.br; luanykelly@hotmail.com.

---

### **Abstract**

This article proposes a reflection on the proactive role of the ombuds office in promoting cultural changes within the educational environment. It argues that the ombuds office, although historically associated with receiving complaints and grievances, should also be understood as a safe space for qualified listening, institutional dialogue, encouragement of mutual recognition, and appreciation of good practices. The proposal presented here seeks to broaden the understanding of the importance of the ombuds office's role, highlighting its contribution not only in conflict mediation but also in consolidating a more humanized, participatory organizational culture focused on collective well-being. The article aims to demonstrate how the welcoming of compliments and suggestions can reframe the image of the ombuds office and strengthen ties among the different segments of the academic community. In this way, it ceases to be seen exclusively as a reactive space linked to the identification of failures and becomes an active agent of transformation and the promotion of a healthier, more collaborative, and sustainable educational environment.

**Keywords:** Culture of appreciation. Recognition. Cultural transformation. Ombuds office. Institutional culture.

## 1 INTRODUÇÃO

As instituições de ensino, especialmente as de grande prestígio, são amplamente reconhecidas como espaços onde a competição e a busca contínua pela excelência são marcas proeminentes.

A exigência para manter reputação de referência no campo educacional eleva as demandas para todos os integrantes da comunidade acadêmica – estudantes que almejam ingressar na instituição, os que já ingressaram e também colaboradores e servidores – que são constantemente desafiados a apresentar desempenhos de alta qualidade e performance, reforçando, assim, o padrão de excelência atribuído à instituição.

A ouvidoria é, tradicionalmente, associada ao recebimento de reclamações, denúncias ou críticas. No entanto, essa visão restrita limita seu vasto potencial transformador. É notável que o volume de elogios recebidos é significativamente menor do que o de queixas, o que reforça a percepção equivocada de sua função primária.

Muitos não sabem que a ouvidoria vai muito além de apenas receber reclamações. Antes de tudo, trata-se de um espaço de escuta qualificada e acolhimento, onde a cidadania é exercida por meio da participação social e do diálogo. É nesse ambiente que se constroem, coletivamente, instituições mais justas e igualitárias. Vale lembrar que a ouvidoria também deve estar aberta a sugestões, elogios e reconhecimentos. E é justamente sobre esse aspecto a proposição desta reflexão.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Chiavenato (2014) aponta que uma gestão humanizada, que enfatiza o ser humano e o coloca em evidência em uma organização, promovendo o engajamento, a motivação e o bem-estar dos colaboradores, cria um ambiente favorável à inovação e à competitividade sustentável em um ambiente educacional. Portanto, essas práticas visam melhorar tanto as atividades administrativas quanto as acadêmicas. A cultura do elogio é uma ferramenta poderosa para criar ambientes mais positivos, motivadores e colaborativos. Ao reconhecer e valorizar as qualidades e ações positivas das pessoas, contribuímos para o bem-estar individual e para o sucesso coletivo.

Uma gestão comprometida com diversidade e inclusão precisa investir na visibilidade das boas práticas. O elogio é uma ferramenta simples (quando feito de forma sincera) e essencial para valorizar quem promove ambientes mais justos e acolhedores, além de estimular uma cultura em que todos se sintam valorizados e respeitados.

### 2.1 A cultura do elogio

A cultura do elogio nas organizações refere-se à prática de expressar reconhecimento verbal, seja por meio de um elogio sincero ou de uma avaliação positiva sobre condutas desejáveis. De acordo com Harter (1999), essa prática visa promover a autoestima, a motivação e o engajamento, além de fomentar um forte sentimento de pertencimento.

Elogio e reconhecimento só têm valor para o outro quando são genuínos. Sem autenticidade na fala e na intenção, a mensagem dificilmente será compreendida como verdadeira. Pelo contrário, um elogio ou reconhecimento feito de forma superficial e genérica pode minar a motivação intrínseca, como argumenta Kohn (1993).

Já Dweck (2017) enfatiza que elogios direcionados a características fixas, como inteligência ou

talento, e não ao esforço e ao processo, podem prejudicar o desenvolvimento de uma mentalidade de crescimento, conhecida como *growth mindset*. Ao invés de encorajar o esforço e a persistência, esses elogios podem fazer com que a pessoa evite desafios e tenha medo de falhar, pois associam o fracasso à sua própria identidade. A autora argumenta que elogios que promovem essa mentalidade incentivam as pessoas a verem os desafios como oportunidades de crescimento e a não temerem o fracasso. Dweck defende que elogios focados no esforço de uma pessoa ou em seu processo de aprendizagem, como, por exemplo, “você se dedicou bastante” ou “gostei da sua estratégia”, trazem mais estímulo e resiliência ao desenvolvimento pessoal, profissional e nos estudos. A comunicação é, de fato, fundamental para a expressão e compreensão de elogios, pois a forma como eles são transmitidos e percebidos faz toda a diferença em seu impacto.

Nesse sentido, reconhecer não apenas resultados quantitativos, mas também competências humanas e relacionais, como escuta, empatia, acolhimento, criatividade e apoio mútuo, é essencial para uma cultura de pertencimento. Isso garante que pessoas com perfis diversos também se sintam valorizadas e legitimadas em sua atuação. Fica aqui uma provocação: como treinar os olhos com positividade? Como enxergar o lado bom de uma situação ou pessoa e conseguir fazer elogios sinceros e genuínos?

Líderes e gestores têm papel central na sustentabilidade da cultura de reconhecimento. A cultura do reconhecimento promove um ambiente organizacional em que a valorização dos esforços, desempenho e conquistas dos colaboradores torna-se prática habitual, genuína e institucionalizada. Vai muito além de um elogio esporádico ou de recompensas financeiras pontuais. É um sistema contínuo e integrado que visa fazer com que cada indivíduo se sinta notado, valorizado e parte fundamental do sucesso da organização. É necessário capacitá-los para identificar, expressar e divulgar o valor das pessoas e equipes de forma genuína e transparente. É agir com a razão, sem descartar a sensibilidade, manter o profissionalismo e, ao mesmo tempo, compreender que, mesmo nas situações mais críticas, algo de bom pode florescer. O humanismo, aliado a uma boa dose de percepção, ajuda a identificar essas oportunidades de reconhecimento.

Freitas (2014) afirma que saber distinguir elogios superficiais do reconhecimento genuíno é um dos grandes desafios nas práticas de reconhecimento, especialmente em contextos educativos e organizacionais.

Na prática, o reconhecimento pode ser manifesto informal ou formalmente (quando se torna público). Mas é essencial que as organizações cultivem o hábito de formalizar elogios e reconhecimento e, para isso, ofereçam espaços estruturados para que essa prática seja vista por todos e, assim, gere efeito coletivo, no qual todos passem a ter interesse em dar e receber elogios. Isso origina uma “corrente do bem”, em que boas práticas são propagadas por contágio, fortalecendo a memória organizacional e inspirando outros a seguir bons exemplos.

Cria-se um sentimento de pertencimento e bem-estar. Reconhecer o trabalho bem feito, as atitudes éticas, os gestos colaborativos e as contribuições inovadoras é parte da construção de um ambiente respeitoso e motivador. Essas práticas institucionais reforçam a dignidade, o mérito e o valor das pessoas.

Na psicologia comportamental, que prioriza a análise de como o ambiente e os estímulos externos influenciam nossas ações e reações, essa prática é identificada como reforço positivo. Nela, os

elogios atuam como reforçadores sociais que aumentam a probabilidade de certos comportamentos serem repetidos. Segundo Skinner (1953), o comportamento humano é fortemente influenciado pelas consequências de suas ações, ou seja, pelo reforço ou punição que se seguem a um comportamento. Se uma ação é seguida por uma consequência agradável (reforço positivo), a probabilidade de repetirmos essa ação aumenta. Se a consequência é desagradável (punição), a probabilidade diminui.

Sendo assim, tomemos o elogio como exemplo: quando a pessoa o recebe após concluir uma tarefa significativa, tende a repetir esse comportamento no futuro. Isso ocorre porque o elogio gera a sensação de reconhecimento e visibilidade, fortalecendo o vínculo entre a ação realizada e a resposta positiva obtida.

A ouvidoria, enquanto instância propositiva, propõe à comunidade acadêmica – gestores, docentes, servidores e estudantes – a incorporação dos princípios da psicologia do reforço positivo em suas interações cotidianas. O reconhecimento sincero demonstra potencial para fortalecer vínculos, promover o senso de pertencimento e estimular comportamentos colaborativos, contribuindo para a construção de um ambiente mais acolhedor, engajado e saudável.

Elogios são oportunidades de aprendizado e aprimoramento para as instituições. Para os colaboradores, o elogio atua como um poderoso reforço positivo, validando suas boas práticas e incentivando a repetição de comportamentos desejáveis e elevando a motivação, o engajamento e o senso de valor dentro da equipe. Para os estudantes, o ato de elogiar significa o reconhecimento explícito de uma experiência positiva, marcada pela humanização e eficácia do serviço ou do atendimento. É a prova de que as ações da instituição ressoaram de forma significativa. Nesse contexto, a ouvidoria desempenha um papel crucial. Ela não apenas capta esses cenários de reconhecimento, mas os organiza e os leva para a análise estratégica dos gestores. Ao fazer isso, a ouvidoria transforma elogios isolados em *insights* valiosos, que podem ser usados para replicar sucessos, identificar talentos, otimizar processos e, em última instância, fortalecer a relação da organização com seus colaboradores e seu público.

## **2.2 A ouvidoria como facilitadora do clima organizacional**

Como já mencionado, a função da ouvidoria vai muito além de apenas receber denúncias e reclamações. Como canal de escuta, mediação e, sempre que possível, de resolução de problemas, ela também pode atuar como espaço estratégico para acolher elogios, feedbacks positivos e histórias inspiradoras.

Ao estar aberta a sugestões e elogios, desempenha um papel relevante na melhoria do clima organizacional. Ao divulgar os elogios e encaminhar sugestões, contribui para criar um ambiente mais positivo e colaborativo para toda a comunidade acadêmica, promovendo mudanças que beneficiam a coletividade.

As ouvidorias possuem, e devem exercer, autonomia para receber e encaminhar elogios, tanto aos colaboradores reconhecidos como às suas lideranças. Dessa forma, as ouvidorias atuam também como instrumentos de reconhecimento, assumindo o papel de porta-vozes dessas conquistas e promovendo iniciativas internas nas instituições de ensino de maneira inovadora e participativa.

Essa abordagem reforça a ideia de que a ouvidoria não deve ser vista com receio nem usada apenas como último recurso em momentos de conflito, muito menos ser um lugar inacessível ou “secreto”.

Ao contrário, a ouvidoria precisa ser um espaço de acolhimento verdadeiro, onde as pessoas se sintam seguras para compartilhar seus desconfortos, mas também motivadas a divulgar boas práticas por meio de elogios e reconhecimento sincero. Esse reconhecimento pode – e deve – circular entre pares, colegas de sala, setores, departamentos, professores e lideranças, fortalecendo a cultura do respeito e da valorização mútua no ambiente acadêmico.

O elogio não é um ato meramente simbólico, mas uma ferramenta que integra o ciclo de escuta ativa e humanizada nas ouvidorias, juntamente com as sugestões, reclamações, denúncias e outras manifestações.

### **2.3 Exemplos de sucesso em universidades**

A Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) lançou, em dezembro de 2024, uma campanha para estimular elogios e reconhecimentos. A ouvidoria, em parceria com a Pró-reitoria de Gestão de Pessoas, identifica o elogio como forma legítima de reconhecer pessoas, estimular boas práticas, aumentar a autoestima e fortalecer os laços entre aqueles que contribuem diariamente para a qualidade dos serviços prestados. O registro do elogio fica arquivado no documento de avaliação do servidor.

Já a Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) possui um programa de reconhecimento aos servidores e o registro de elogios na ouvidoria foi uma das medidas adotadas pela Pró-reitoria de Gestão de Pessoas para incentivar e motivar os servidores. No site da Pró-reitoria é publicado anualmente um mural com todos os elogios recebidos.

### **2.4 Cultura do elogio e do reconhecimento como prática sustentável**

O desafio de um programa de incentivo ao elogio está em criar um ambiente onde o reconhecimento não aconteça de forma esporádica ou apenas para cumprir metas e resultados específicos. Ele deve ser um valor contínuo, que permeie toda a organização e esteja alinhado a uma gestão realmente humanizada. Para que esse reconhecimento seja real e duradouro, é fundamental que ele esteja previsto nas políticas internas da instituição. Isso inclui sua integração a planos de carreira, programas de capacitação, ações voltadas à saúde mental e ao bem-estar, entre outros. Essas práticas precisam ser valorizadas pela instituição e desenvolvidas em conjunto para garantir sua sustentabilidade e evitar que se percam com o tempo.

Ao se tornarem parte da cultura organizacional, essas ações se fortalecem naturalmente, crescendo de forma orgânica e saudável ao longo do tempo. Para isso, é necessário documentar e comunicar o que está dando certo: elogios recebidos, experiências exitosas, soluções criativas e atitudes inspiradoras devem ser registrados e compartilhados como referências institucionais.

Por fim, é fundamental que a cultura de reconhecimento seja avaliada regularmente. Para isso, é desejável estabelecer indicadores que valorizem os elogios dentro do universo de demandas que a ouvidoria recebe. A partir da análise dos elogios, é possível avaliar o impacto de ações que resultam em satisfação com a gestão e com a instituição, com o modelo de ensino, índices de permanência dos estudantes e dos colaboradores, clima organizacional, percepção de mudanças e impacto nas relações, entre outros.

Com base nessas avaliações, ajustes podem ser feitos para garantir a efetividade e o alinha-

mento com os valores institucionais, reforçando o protagonismo da ouvidoria em seu papel de promover a transparência e garantir o direito de participação, promover e facilitar o diálogo entre a comunidade acadêmica e a instituição de ensino, sendo agente promotor de mudanças, órgão de apoio estratégico e canal de comunicação imparcial e independente, para cumprir sua missão como instrumento de democracia participativa.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um cenário onde a crítica é mais prevalente que o reconhecimento, o elogio emerge como um ato de resistência humanizada. Quando esse elogio chega por um canal institucional como a ouvidoria, deixa de ser apenas manifestação individual para se tornar uma potente ferramenta de gestão e cultura organizacional.

Valorizar o elogio é o caminho para transformar a gestão em prática verdadeiramente humanizada, em que reconhecer o que é positivo se torna parte do cuidado com as pessoas e com as instituições.

Que este artigo inspire instituições de ensino a refletirem sobre como o reconhecimento e a comunicação gentil promovem motivação, produtividade e bem-estar, tanto nas empresas e organizações quanto nas instituições de ensino. Que as ouvidorias reconheçam e assumam o papel essencial que desempenham nesse processo, como facilitadoras e propagadoras de boas práticas.

As reflexões aqui compartilhadas visam fomentar um olhar mais atento sobre como a cultura do elogio e a atuação sensível da ouvidoria podem contribuir para a construção de ambientes acadêmicos mais saudáveis, respeitosos e colaborativos.

Propor uma mudança cultural é desafiador: requer abertura, saber ouvir, promover a escuta ativa e propor novas formas de se relacionar. Mas a ouvidoria, sozinha, não transforma realidades. É preciso colaboração mútua e engajamento contínuo. Reforça-se, portanto, que todas as pessoas em uma comunidade acadêmica são coautoras e corresponsáveis pelo sucesso coletivo.

Implementar uma cultura de reconhecimento sustentável é o caminho para construir instituições mais humanas, éticas e robustas. Que possamos, juntos, fortalecer essa cultura e transformar o reconhecimento em prática cotidiana.

### REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

DWECK, Carol S. *Mindset: a nova psicologia do sucesso*. São Paulo: Objetiva, 2017.

FREITAS, Edgar. Elogios e reconhecimentos nas organizações: entre a autenticidade e a superficialidade. *Revista Brasileira de Gestão Educacional*, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 44–57, 2014.

HARTER, James K. A relação entre reconhecimento e produtividade nas organizações. *Journal of Applied Psychology*, v. 84, n. 2, p. 282–293, 1999.

KOHN, Alfie. *Punished by rewards: the trouble with gold stars, incentive plans, A's, praise, and other bribes*. Boston: Houghton Mifflin, 1993.



SKINNER, B. F. *Science and human behavior*. New York: Free Press, 1953.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ (UNIFEI). Programa de reconhecimento a servidores. 2024. Disponível em: <https://progep.unifei.edu.br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA (UFOB). Campanha de elogios na Ouvidoria. 2024. Disponível em: <https://ufob.edu.br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

# ANTESSALA DO ASSÉDIO: A RELEVÂNCIA DAS RELAÇÕES COTIDIANAS PARA PREVENÇÃO DE IRREGULARIDADES

Fabio da Motta Afonso<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

O presente artigo é um estudo de caso que tem por objetivo dividir as experiências do autor na apuração de denúncias de assédio, envolvendo os possíveis conflitos prévios que emolduram o assunto. Além da definição dos tipos de assédio, são elencados no presente trabalho os elementos prévios do assédio moral, assédio sexual e possíveis ações de ordem punitiva nas esferas pública ou privada. O artigo pretende retratar as nuances existentes nas relações diárias que podem ser determinantes para a qualidade dos relacionamentos entre colaboradores, assim como recebem destaque as ferramentas que auxiliam o diagnóstico e enfrentamento de culturas organizacionais tóxicas. O autor visa problematizar a questão, apontando vieses de comportamento detectados nesses contextos, além de propor abordagens para melhorar o ambiente laboral antes da concretização de condições mais graves. A experiência prática retratada no presente trabalho ambiciona promover uma reflexão sobre as boas práticas existentes, com destaque para uma abordagem franca e direta com os colaboradores, oportunizando a autocritica do seu comportamento e o abandono da visão binária entre perseguidos e perseguidores.

**Palavras-chave:** Assédio moral. Assédio sexual. Integridade. Canal ético.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.227-240

<sup>1</sup> Advogado com MBA em Gestão de Negócios e certificações em Compliance Anticorrupção, Investigações Internas e Prevenção à Lavagem de Dinheiro. Coordenador de Ouvidoria e Integridade do SESC/RJ e SENAC/RJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: fabioafonso.adv@hotmail.com.

---

### **Abstract**

This article is a case study and aims to share the author's experiences investigating harassment reports, including possible prior conflicts surrounding the issue. In addition to defining the types of harassment, this paper lists the prerequisite elements of moral harassment, sexual harassment, and possible punitive actions in the public and private spheres. The article aims to portray the nuances existing in daily relationships that can be decisive for the quality of relationships between employees, as well as highlighting tools that aid in diagnosing and addressing toxic organizational cultures. The author aims to problematize this issue, highlighting behavioral biases detected in these contexts, as well as proposing approaches to improve the work environment before more serious conditions arise. The practical experience portrayed in this paper aims to promote reflection on existing best practices, emphasizing a frank and direct approach with employees, enabling self-criticism of their behavior and abandoning a binary view of the persecuted and the persecutors.

**Keywords:** Moral harassment. Sexual harassment. Integrity. Ethical channel.

## 1 INTRODUÇÃO

O assédio, consideradas as suas duas principais vertentes, moral e sexual, pode ser definido sob óticas sociais, éticas e legais. Essas diferentes dimensões complexificam o seu estudo e compreensão, além de dificultar a adoção de regras práticas para a conscientização dos públicos-alvo, assim como o ágil enfrentamento que a matéria demanda.

É sentimento comum aos profissionais de ouvidoria e integridade a frustração perante situações reportadas em condições já agravadas. Essa situação é emoldurada pelo receio da vítima em relatar, pela passividade dos que testemunham e pela normalização de certas condutas prévias ao assédio em si.

De forma bastante simplificada, a doutrina clássica conceitua como requisitos básicos do assédio moral a intenção direcionada e habitualidade. Já o assédio sexual é a conduta invasiva com conotação sexual e que atinge a dignidade sexual da vítima.

Para o avanço seguro do tema, é necessário estabelecer alguns conceitos.

O assédio moral representa “toda e qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que, por sua repetição ou sistematização, atente contra a dignidade ou a integridade psíquica/física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho”. (Hirigoyen, 2002)

O assédio sexual por intimidação é caracterizado pelo comportamento invasivo e inadequado, com conotação sexual, que cria situação especialmente ofensiva à dignidade sexual da vítima. No assédio sexual por intimidação pode haver ou não hierarquia entre vítima e assediador. O artigo 216-A da Lei nº 10.224, de 2001 (Brasil, 2001), que alterou o Código Penal, tipifica o crime de assédio sexual como “o ato de constranger alguém, com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se da condição de superioridade hierárquica ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função”. A pena para este crime é de detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Já os conflitos são, conceitualmente, divergências, atritos ou desentendimentos que fazem parte das relações humanas e, conseqüentemente, do ambiente de trabalho. Eles podem surgir de diferentes opiniões, métodos de trabalho, personalidades ou até mesmo pressão por resultados. Chiavenato (2014) aponta que conflito ocorre por causa dos interesses e objetivos pessoais, o que causa a diferença entre grupos.

Um conflito, por si só, não é assédio. Pode ser uma discussão acalorada pontual, uma discordância de ideias ou um desentendimento isolado. O importante é que, em um conflito, geralmente há uma troca (mesmo que ríspida) e a possibilidade de defesa das partes. Muitos conflitos são resolvidos e, inclusive, podem ser construtivos, levando a soluções melhores ou ao aprendizado.

O assédio moral caracteriza-se por comportamentos abusivos, repetitivos, intencionais e prolongados que visam humilhar, constranger, isolar ou desestabilizar a vítima. Nem sempre há um “conflito” aberto no sentido de uma disputa bilateral. O assédio pode começar de forma sutil, unilateral, com o assediador agindo de forma dissimulada, isolando a vítima, espalhando rumores ou atribuindo tarefas degradantes sem que haja um embate direto inicial.

Em muitos casos, o assediado não tem a oportunidade de “conflitar” ou se defender abertamente, pois as ações do assediador são unilaterais e visam justamente minar a capacidade de reação da vítima. O assediador pode iniciar suas ações hostis sem que haja uma discordância ou atrito pré-

vio que possa ser classificado como um conflito. Ele pode simplesmente escolher a vítima e iniciar uma campanha de perseguição.

Marcelino (2024), no documento Diretrizes para Elaboração de uma Política de Enfrentamento e Prevenção de Assédios nas Organizações, define segurança psicológica como:

Um ambiente onde os membros da equipe se sentem seguros para assumir riscos, expressar suas opiniões, ser vulneráveis e cometer erros sem medo de retaliação ou julgamento. Esse conceito é fundamental para promover um clima de confiança e colaboração dentro de uma equipe ou organização. Quando as pessoas se sentem psicologicamente seguras, são mais propensas a compartilhar ideias, resolver problemas em conjunto e contribuir para o sucesso coletivo. Isso geralmente leva ao aumento da inovação, criatividade e eficácia no trabalho em equipe. (Marcelino, 2024)

A complexidade do comportamento humano e a inventividade dos que possuem conduta mal-intencionada suplantam, e muito, essas restritas definições. Ou seja, definições frias não dão conta de proteger as pessoas em seu ambiente laboral, havendo uma sucessão de comportamentos individuais e coletivos que precisam de devido mapeamento e monitoramento para salvaguardar um ambiente respeitoso e seguro de fato.

O contexto mencionado permite, mesmo em apurações que constatarem inexistência de assédio, a ocorrência de profissionais em variadas condições de angústia, sofrimento, inquietação e rivalidade pessoal. Tais estados de ânimo degradam o ambiente de trabalho de maneira significativa, afetando inclusive aqueles que não estão diretamente envolvidos. O silenciamento das instituições perante essa realidade faz com que mais à frente seja necessário lidar com a versão agravada desse tipo de conflito, já na figura do assédio em si.

Há em nossa sociedade uma crença simplificada e binária em relação aos estágios de maturidade emocional. Nesse contexto, o ser humano no decorrer de sua vida sairia de um comportamento infantilizado para mais tarde experimentar o comportamento amadurecido.

O estudo do comportamento humano nos mostra que existem dimensões muito variadas e complexas desses possíveis estados de maturidade, sendo perfeitamente possível grande variação de comportamentos, conforme o assunto encarado, estado de pressão para realização de uma tarefa, sentimento de acolhimento ou rejeição perante o grupo etc. Em termos práticos, é possível num ambiente corporativo haver rejeição a um funcionário recém-chegado, “picuinhas” em defesa da exclusividade de atenção do grupo, posturas implicantes amparadas em meras impressões pessoais e até o *bullying* propriamente dito.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Elementos prévios ao assédio moral**

A qualidade dos relacionamentos interpessoais é o ponto de partida para o estabelecimento de uma cultura de respeito entre empregados, seja na condição de pares ou havendo qualquer tipo de subordinação. Entende-se aqui o conceito de cultura corporativa mais genérico, aquele que pode trazer diferentes regras e valores no convívio de equipes, áreas e até a empresa como um todo.

Ações e omissões da gestão direta têm papel determinante nessa cultura, com a validação e contenção de comportamentos cotidianos. Uma piada inconveniente falada na presença de um

gestor que ri tem potencial de ser automaticamente validada, assim como a premiação ou elogios de comportamentos sorrateiros entre colegas promove um ambiente hostil e não colaborativo.

A coleta de achados desse tipo de comportamento geralmente parte da observação e acompanhamento de denúncias improcedentes e/ou inconclusivas, situações em que o assédio não pode ser comprovado de forma direta, mas há um ambiente de convívio hostil generalizado que promove ansiedade, angústia, sensação de não pertencimento e até diagnósticos concretos de adoecimento da saúde mental.

Por detrás desses cenários predomina a existência de gestores que abdicaram da obrigação de gerir suas equipes de maneira integral, dando preferência àqueles funcionários de mais fácil trato e deixando de lado (ou até hostilizando) os que demandam mais atenção, os questionadores ou qualquer outro comportamento que destoe do que lhe agrada. É o chamado viés narcísico, ou seja, relativo a narcisista, que tende a estar completamente voltado para si mesmo, para suas próprias características.

Segundo Kernberg (1975), “as principais características destas personalidades narcísicas são sentimento de grandeza, egocentrismo extremo, ausência total de empatia pelos outros, ainda que sejam ávidos por obter admiração e aprovação”.

### **2.1.1 Cultura organizacional disfuncional ou tóxica**

Um ambiente de trabalho onde comportamentos e práticas prejudiciais são comuns, levando a estresse, baixa produtividade e insatisfação entre os funcionários define a cultura organizacional disfuncional ou tóxica, cujos sinais merecem atenção.

- Competitividade excessiva e não saudável: quando o ambiente estimula a competição predatória em vez da colaboração, pode levar a comportamentos antiéticos para “vencer” os colegas.
- Tolerância a comportamentos abusivos: se a liderança ou a organização ignoram ou minimizam atitudes desrespeitosas, agressivas ou humilhantes, é sinal de que tais comportamentos são aceitáveis.
- Falta de canais de denúncia eficazes ou medo de retaliação: se os funcionários não confiam nos canais de denúncia ou temem represálias por falar, o assédio pode florescer sem ser contido.
- Ausência de ética e valores claros: uma cultura sem princípios éticos bem definidos ou sem compromisso real com eles abre espaço para abusos.
- Clima de medo e insegurança: quando há medo de demissão, instabilidade ou falta de reconhecimento, as pessoas podem se sentir mais vulneráveis ou, por outro lado, adotar comportamentos agressivos para sobreviver.

### **2.1.2 Desequilíbrio de poder (formal ou informal)**

- Hierarquia rígida e autoritarismo: em estruturas muito verticais, com líderes autoritários, a margem para o abuso de poder é maior.
- Diferenças de status/influência: mesmo entre colegas, um indivíduo com maior influência social, popularidade ou acesso à liderança pode usar esse poder de forma abusiva.

- Subordinação/dependência: a posição de dependência do assediado (por exemplo, por ser estagiário, temporário, recém-contratado ou com grande necessidade do emprego) torna-o mais vulnerável.

### **2.1.3 Liderança inadequada ou abusiva**

- Líderes que gerenciam pelo medo: usam a intimidação, humilhação ou pressão excessiva como ferramenta de gestão.
- Líderes ou gestores omissos ou complacentes: não intervêm ao presenciar assédio, seja por falta de preparo, medo ou conivência.
- Líderes narcisistas ou psicopatas: indivíduos com traços de personalidade que os predis põem a manipular, explorar e desconsiderar os outros.

### **2.1.4 Características da vítima (que podem torná-la alvo):**

- Diferenças ou minorias: pessoas que se destacam por sua diversidade (gênero, raça, orientação sexual, deficiência), crenças, opiniões ou até mesmo por serem muito competentes e ameaçarem o assediador.
- Fragilidade emocional percebida: indivíduos que parecem mais sensíveis ou que reagem de forma mais visível ao estresse podem ser vistos como “alvos fáceis”.
- Popularidade/destaque: curiosamente, pessoas muito populares ou com grande destaque profissional podem se tornar alvo de inveja e rivalidade.

### **2.1.5 Pressões e demandas do trabalho:**

- Metas excessivas e irreais: pressão constante por resultados inatingíveis pode levar a um ambiente estressante, onde as pessoas descontam suas frustrações nos colegas ou subordinados.
- Falta de recursos ou apoio: quando há demandas, mas não os meios para cumpri-las, o estresse e a frustração aumentam.
- Reorganizações ou períodos de incerteza: mudanças estruturais, fusões, demissões em massa podem gerar um clima de insegurança e competitividade acirrada, favorecendo o assédio.

### **2.1.6 Conflitos não resolvidos ou mal gerenciados:**

- Embora nem todo assédio surja de um conflito prévio, conflitos mal resolvidos ou que se arrastam podem escalar e se transformar em assédio, caso haja desnível de poder e intenção de prejudicar.

## **2.2 Elementos prévios ao assédio sexual**

Quando falamos de assédio sexual, o machismo e a misoginia são elementos onipresentes na pavimentação da conduta típica. É apontado aqui o conceito genérico de assédio sexual, que prescinde da hierarquia para a sua ocorrência e que tem em sua raiz a misoginia associada ao machismo.

Segundo o site Brasil Paralelo, misoginia “é a prática e o pensamento de discriminação contra o sexo feminino, uma atitude de desprezo perante as mulheres. O termo tem origem na língua grega, sendo uma união das palavras *miseo* (que significa ódio) e *gyne* (mulheres)”.

Assim, o corpo e o comportamento da mulher são alvos de permanente vigilância, praticada principalmente (mas não somente) pelos homens. Os rótulos disponíveis para endossar essa prática são diversos, abrangendo as situações de vestimenta, cabelo, maquiagem, tom de voz e temperamento.

Uma pessoa que se veste de maneira mais simples provavelmente será classificada como despojada quando homem e desleixada quando mulher. Essa dicotomia, na prática uma opressão de gênero, dispõe de vários exemplos: o cabelo branco, o tom de voz mais alto, a vida pessoal, a condição da família. Cada um desses temas sugere normalização do comportamento masculino e crítica permanente ao feminino.

O chamado “comportamento pornográfico” é um elemento quase que intrínseco à cultura brasileira, afetando a dinâmica de brincadeiras e descontrações no ambiente de trabalho. Ele retrata menções constantes à virilidade, partes do corpo de homens e mulheres, rotinas e preferências sexuais, sendo um terreno fértil para constrangimentos, ofensas pessoais e até o assédio em si.

### **2.2.1 Cultura organizacional ou social permissiva a comportamentos sexistas/misóginos**

Mais tolerância e menos restrições a comportamentos desviantes geralmente levam a condutas e práticas inadequadas ou transgressivas.

- Ausência de políticas claras e treinamento: falta de códigos de conduta específicos contra o assédio sexual, de canais de denúncia eficazes e de treinamento para todos os funcionários sobre o que é assédio e como preveni-lo.
- Cultura de impunidade: casos de assédio conhecidos sem que os assediadores sofram consequências ou vítimas desacreditadas e/ou punidas enviam mensagem de que o assédio é aceitável.
- Tolerância ao “humor” sexista: piadas, comentários ou apelidos de cunho sexual minimizados, ignorados ou até mesmo incentivados no ambiente normalizam a objetificação e a sexualização.
- Valores machistas/patriarcais arraigados: ambientes com visão predominante de que as mulheres são seres inferiores, objetos sexuais ou que “provocam” o assédio.
- Baixa representatividade de mulheres ou minorias sexuais em posições de poder: reforça estereótipos e abafa a voz das vítimas.

### **2.2.2 Desequilíbrio de poder formal ou informal**

Nas relações interpessoais, o desequilíbrio de poder ocorre quando um grupo ou pessoa detém mais controle, domínio ou autoridade sobre outro grupo ou pessoas. No caso do assédio sexual, o assediador frequentemente ocupa posição de superioridade hierárquica, de influência ou de força sobre a vítima.

- Hierarquia de posição: a forma mais comum de assédio sexual, em que o assediador ocupa uma posição superior (chefe, professor, cliente, médico etc.) e se aproveita dessa autoridade sobre a vítima (subordinado, estudante, paciente etc.), que teme a perda de emprego, notas ruins, prejuízos na carreira, entre outras consequências.
- Poder informal: pode ocorrer entre colegas, onde o assediador detém alguma forma de



poder social, popularidade, influência sobre recursos ou sobre a opinião de outros ou até mesmo força física, que intimida a vítima.

- Dependência da vítima: a vítima pode depender financeiramente, profissionalmente ou socialmente do assediador ou da organização, o que a torna mais vulnerável a ceder ou a não denunciar.

### **2.2.3 Ambientes de trabalho ou sociais com fronteiras pouco definidas**

Em ambientes de trabalho, as fronteiras de comportamento estabelecem limites aceitáveis de conduta e interações entre colegas, subordinados e superiores. Essas fronteiras são cruciais para manter ambiente profissional saudável, produtivo e respeitoso, evitando situações de conflito e de assédio.

- Socialização excessiva com componente sexual: festas da empresa, eventos sociais e happy hours onde o consumo de álcool e a informalidade podem levar a comportamentos inadequados, se não houver clareza sobre limites.
- Contato físico inadequado trivializado: ambientes onde toques, abraços e aproximações físicas que podem ser de natureza sexual são vistos como “normais” ou “brincadeiras”.
- Ausência de espaços seguros e separados: em certas profissões ou ambientes, a falta de espaços que garantam privacidade e segurança pode aumentar a exposição a riscos.

### **2.2.4 Características do assediador (predisposição)**

O assediador sexual no ambiente de trabalho não se limita a ações físicas, mas também apresenta comportamentos verbais e não verbais que visam constranger ou humilhar a vítima, criando um ambiente hostil e desconfortável para ela.

- Traços de personalidade: indivíduos com traços narcisistas, psicopáticos, controladores ou com baixa empatia podem ter maior propensão a cometer assédio.
- Percepção distorcida de consentimento: pessoas que não conseguem ou não se importam em ler sinais de desconforto ou que interpretam a passividade como consentimento.
- Histórico de comportamentos inadequados: assediadores que já tiveram comportamentos inadequados no passado e não foram repreendidos tendem a repetir.
- Chantagem e ameaças: condicionar vantagens ou benefícios no trabalho (promoções, aumentos, permanência no emprego) a favores sexuais ou ameaçar a vítima caso não ceda às investidas.
- Pressão para encontros ou saídas: insistência em convites para encontros ou saídas que a vítima não deseja, criando um clima de pressão e desconforto.

### **2.2.5 Vulnerabilidade da vítima percebida ou real**

- Pessoas em posição desfavorável: recém-chegados, temporários, estagiários ou aqueles que são a única representação de um determinado grupo em ambiente predominantemente masculino ou feminino ou de minorias étnicas ou de gênero (LGBTQIA+).
- Momento de vida/condição pessoal: pessoas passando por dificuldades financeiras, divórcio, luto, ou que se sentem mais isoladas, podem ser vistas como mais vulneráveis.

- Política de prevenção e combate: a vulnerabilidade das vítimas de assédio no ambiente de trabalho é agravada por fatores como desigualdade de gênero, hierarquia e ausência de políticas de prevenção e combate ao assédio, com regras claras sobre condutas inadequadas e punição aos transgressores.

### **2.3 Os diversos aspectos da condição humana**

Para a compreensão adequada das dinâmicas apontadas referentes à riqueza do comportamento humano, é importante enxergarmos as pessoas como seres únicos, frutos de meios distintos e com contextos de vida complexos.

Máximas modernas relacionadas ao trabalho e produtividade como “todos temos as mesmas 24 horas” ou “nenhuma pobreza resiste a 14 horas de trabalho diário” são, na verdade, elementos que empobrecem o diálogo franco e glamourizam a precarização e pressão no trabalho.

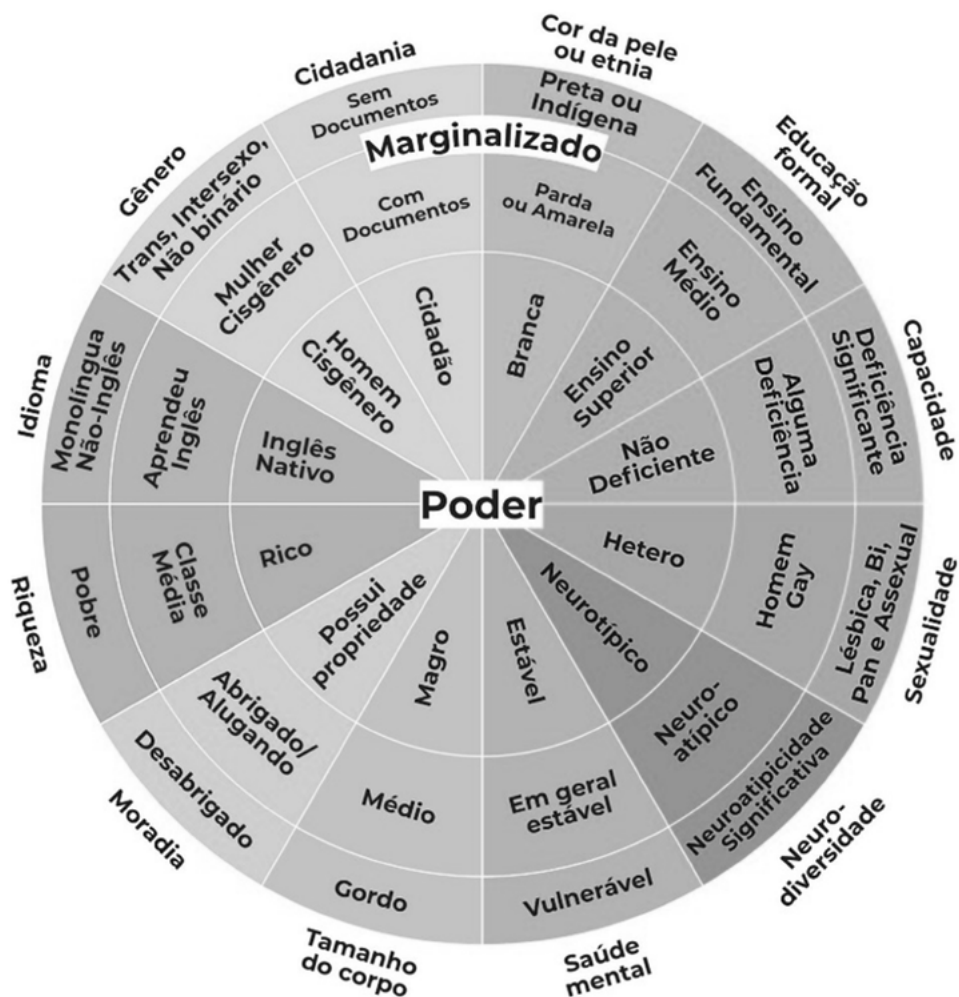
As condições individuais que permeiam cada pessoa, como condição financeira, raça, neurodiversidade, saúde ou orientação sexual, entre outras, compõem equação única e são fatores preponderantes em nossa capacidade produtiva, ascensão profissional e maneira como somos vistos pela sociedade.

A professora canadense Sylvia Duckworth (2016) criou uma ferramenta de alta relevância para mensurar essa rede de condições individuais e seu impacto na vida pessoal, chamada Roda de Poder em tradução livre. Essa ferramenta nos leva a refletir sobre dois conceitos: vulnerabilidade e privilégio: quanto mais vulnerável uma pessoa é, mais exposta está a riscos e danos; quanto mais privilegiada, mais protegida está.

Cada fatia desse esquema gráfico aponta uma dimensão e suas possíveis condições, em que o centro representa a condição de maior poder e os extremos a condição de vulnerabilidade e/ou prejuízo. Sua aplicação ao ambiente laboral é de extrema facilidade, onde podemos perceber corpos que atendem a uma definição prévia, dependendo da função que exercem.

Todo assédio pressupõe algum desnível na dinâmica relacional, indicando desequilíbrio de força, poder ou influência. Se entendermos que em cada relação os elementos da Roda do Poder são colocados à mesa, esse é o primeiro passo para uma abordagem humana, realista e com ações restauradoras concretas, preservando um ambiente de trabalho diverso e seguro psicologicamente.

Figura 1 – Roda do Poder



Fonte: Duckworth (2016)

## 2.4 O custo de não agir

Não agir preventivamente contra o assédio transforma a empresa em um ambiente de risco permanente. Os custos são imensos: financeiros (processos, multas, *turnover*), humanos (sofrimento, perda de talentos, saúde mental), operacionais (produtividade baixa) e reputacionais (danos à marca). De todos os aspectos, aqueles ligados ao clima e cultura são os primeiros a manifestar prejuízo.

O silêncio ou inação da empresa perante posturas de comportamento nocivo são percebidos como um endosso institucional aos agressores, assim como o sentimento de normalização daquela conduta, levando paulatinamente àqueles que se sentem injustiçados a possibilidade de revide ou ao adoecimento de sua saúde psíquica.

## 2.5 Práticas de educação e enfrentamento

Ao falarmos sobre prevenção aos assédios e posturas que pavimentam o seu caminho, objetivo principal do presente artigo, é de suma relevância a utilização de abordagens educativas, com

exemplos práticos e reais, garantindo não somente a percepção de responsabilidade individual, como também a garantia de que compomos um ecossistema de valores e percepções.

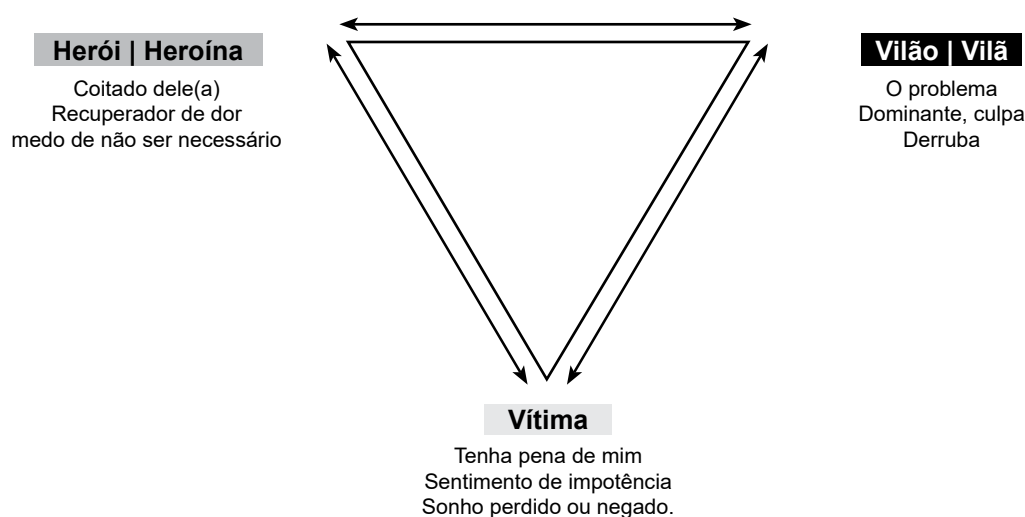
O norte-americano Stephen Karpman (1968) criou o conceito do triângulo do drama, que trata de três arquétipos que desenham toda a relação conflitiva.

- Vítima: sente-se oprimida, desamparada, impotente e não consegue resolver seus próprios problemas. Busca ser resgatada e responsabiliza os outros por sua situação.
- Perseguidor (ou vilão): controla, critica, culpa e oprime a vítima. Acredita que está certo e que a vítima merece o que está acontecendo.
- Salvador: ajuda a vítima, mesmo que ela não peça e assume a responsabilidade pelos problemas dela. Sente-se superior e poderoso ao “resolver” a situação, mas pode impedir a vítima de desenvolver autonomia.

Karpman propôs que, em uma relação conflitiva, os indivíduos tendem a “trocar” de papéis dentro do triângulo, perpetuando o drama e impedindo a resolução genuína dos problemas. O objetivo da teoria é ajudar as pessoas a reconhecerem esses padrões e a saírem do triângulo para interações mais saudáveis e construtivas.

Esses papéis complementam-se na sua disfunção e dependem um do outro para existir. O que move cada participante é atender alguma necessidade individual.

**Figura 2 – Triângulo do Drama**



Fonte: Adaptado de Karpman (1968)

Quando as boas práticas mencionadas são bem utilizadas, é construída uma cultura de autorresponsabilidade em que todos têm a ganhar, já que fica evidenciado o fato de todos serem potenciais assediadores em nossos conflitos diários. Não há mocinhos e vilões permanentemente nessas posições.

A prevenção, por meio de políticas claras, treinamentos regulares, canais seguros de denúncia e uma cultura de respeito, não é apenas uma obrigação legal e ética, mas um investimento estratégico essencial para a sustentabilidade, a competitividade e o sucesso da organização a longo prazo.

## 2.6 O aspecto punitivo

Apesar de absolutamente necessário lançar mão previamente de todas as ações educativas disponíveis, não há como estabelecer ambiente laboral efetivamente seguro sem uma robusta política de consequências. A depender do tamanho da instituição e da complexidade de seu escopo de atuação, ela pode ficar estrita ao código de ética ou ser amparada por políticas complementares, prevendo a criação de comitês específicos de acolhimento, apuração e julgamento.

Para que haja um trabalho efetivo na “antessala do assédio”, pequenos conflitos, microagressões, práticas de gestão que não levem em conta aspectos individuais dos colaboradores, estabelecimento de grupos rivais (“panelinhas”), brincadeiras de cunho maledicente, entre outros, devem ser devidamente mapeados e pontualmente mediados e/ou punidos. A previsão de punição a essas situações mencionadas permite a interrupção das ações em escala, que dariam margem ao assédio propriamente dito, seja ele moral ou sexual.

Também é relevante apontar o caráter educativo da punição em si. Quando aplicadas no início das más práticas, as ações punitivas dão o tom e reforçam a cultura de integridade aos demais funcionários, que desistem de continuar e/ou tentar tal conduta reprovável.

Sem prejuízo dos muitos formatos que as instituições privadas organizam para aplicação de ações punitivas, a Administração Pública instaurou o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) (Brasil, 2022), procedimento formal utilizado para apurar irregularidades cometidas por servidores públicos e que prevê a aplicação de sanções disciplinares quando comprovadas as faltas. São vários os tipos de sanções, dependendo da natureza e da gravidade da infração cometida.

- Advertência: repreensão formal que registra a infração no histórico funcional do servidor, sem impor penalidades mais graves.
- Suspensão: servidor é temporariamente afastado de suas funções, com perda temporária de vencimentos. A suspensão pode variar em duração, sendo proporcional à gravidade da infração.
- Demissão: desligamento definitivo do servidor público do cargo que ocupa. A demissão geralmente é aplicada em casos de infrações graves.
- Destituição de cargo em comissão ou função de confiança: se o servidor ocupa um cargo de confiança ou comissionado, pode ser destituído dessas funções, mesmo que não haja demissão do cargo efetivo.
- Multa: aplicação de penalidade financeira como consequência da infração cometida. A multa pode ser uma sanção independente ou cumulativa com outras penalidades.
- Reparação de danos: obrigação de ressarcir prejuízos causados pela conduta irregular, seja material ou moral.
- Cassação de aposentadoria ou disponibilidade: em alguns casos, a infração pode resultar na cassação da aposentadoria ou disponibilidade do servidor.
- Afastamento preventivo: medida cautelar que afasta temporariamente o servidor de suas funções enquanto o PAD está em andamento. O afastamento preventivo é utilizado quando a presença do servidor pode prejudicar a apuração dos fatos.
- Perda de cargo ou função pública: em alguns casos, além da demissão, a infração pode resultar na perda definitiva do cargo ou função pública ocupada pelo servidor.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O detalhamento da dinâmica que envolve os fatores prévios ao assédio representa relevante indicador sobre a qualidade das relações nos ambientes de trabalho.

Não menos importante, o estudo do comportamento humano enriquece a abordagem durante os processos de apuração, escuta e mediação dos conflitos. A atual urgência nas relações interpessoais tende a desumanizar o convívio e precarizar a comunicação de forma ampla, demandando um olhar ainda mais apurado das ouvidorias.

Qualquer situação em que ocorra punição concreta e permanência do denunciado no ambiente laboral requer acompanhamento estruturado para prevenção de possíveis retaliações. Uma política de não retaliação deve ser estruturada de forma a impedir situações de perseguição, garantindo integração entre os bancos de dados das ouvidorias, departamentos de recursos humanos e áreas de compliance corporativo. Situações que envolvam troca repentina de área, demissões e até promoções devem ser previamente consultadas com a ouvidoria, para que seja avaliada a isenção da conduta do gestor e a não relação com possíveis denúncias apuradas.

Entende-se como fundamental a prática do tripé prevenção, acolhimento e responsabilização. A prevenção inclui a sensibilização e letramento sobre o tema, a criação de canais de denúncia e a promoção de ambiente de trabalho seguro e respeitoso. O acolhimento envolve a apuração adequada com garantia de confidencialidade e apoio psicológico necessários. A responsabilização requer apuração rigorosa das denúncias e a aplicação de medidas disciplinares adequadas aos transgressores.

Uma eficiente política de prevenção ao assédio precisa, necessariamente, dispor de diretrizes que suportem a criação de processos operacionais e normativos complementares. O mais relevante e que possui maior responsabilidade na criação de cultura corporativa certamente é o código de ética, que deve ser apresentado em linguagem de fácil entendimento, com exemplos práticos que definam os comportamentos esperados e aqueles não desejados, assim como define, em linhas gerais, a existência de consequências punitivas práticas àqueles que cometerem irregularidades.

A depender da estrutura e dimensão das empresas, as áreas de recursos humanos podem não ser suficientes no acolhimento de possíveis vítimas, sendo também comum a existência de equipes de serviço social e/ou psicologia que desempenham importante papel de triagem imediata dos casos mais agravados, garantindo encaminhamento mais ágil a cuidados médicos ou assistenciais. Todos esses agentes complementam a atuação da ouvidoria.

As atividades descritas permitem posicionamento estratégico da ouvidoria nas instituições, sendo um ponto de apoio relevante para a tomada de decisões, mapeamento de clima organizacional, avaliação e implementação de novos processos e até como guardião de primeira hora da reputação da empresa em situações de crise.

Com a devida preocupação de que a ouvidoria e demais áreas de um programa de integridade não sejam confundidas com fiscais de costumes, é urgente uma abordagem prática e direta para esclarecer o que são e como coibir tais comportamentos, convidando e estimulando todos os colaboradores de um ecossistema corporativo a entenderem sua responsabilidade individual na qualidade de trabalho do grupo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL PARALELO. O que é misoginia. *Brasil Paralelo*. Disponível em: <https://www.brasilparalelo.com.br/artigos/o-que-significa-misoginia-historia-e-significado>. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Guia Lilás: orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal*. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/cgu-lanca-versao-atualizada-do-guia-lilas-contr-assedios-e-discriminacao-no-gov/22nov24-vfinal\\_cgu-guialilas2024.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/cgu-lanca-versao-atualizada-do-guia-lilas-contr-assedios-e-discriminacao-no-gov/22nov24-vfinal_cgu-guialilas2024.pdf). Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília, DF: CGU, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/corregedoria/arquivos-corregedoria/legislacao/manual-de-processo-administrativo-disciplinar-cgu-ano-2022.pdf/view>. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2001. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para dispor sobre o crime de assédio sexual. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 maio 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10224.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10224.htm). Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 set. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm). Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023. Institui 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14540.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14540.htm). Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Diretrizes para elaboração de uma Política de Enfrentamento e Prevenção de Assédios nas Organizações*. Brasília, DF: Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/07/governo-federal-lanca-programa-de-prevencao-e-enfrentamento-do-assedio-e-da-discriminacao>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 4. ed. Barueri: Manole, 2014.

DUCKWORTH, Sylvia. *Wheel of Power/Privilege*. 2016. Disponível em: <https://www.theartofmedicine.co.uk/creative-arts-resources/medical-themes/power-and-privilege/>. Acesso em: 22 maio 2025.

HIRIGOYEN, Marie-France. *Assédio moral: a violência perversa no cotidiano*. 19. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

KARPMAN, Stephen. Triângulo Dramático. [1968]. Disponível em: <https://targetteal.com/pt/blog/gestao-de-conflitos-no-trabalho/>. Acesso em: 22 maio 2025.

KERNBERG, Otto F. *Borderline conditions and pathological narcissism*. New York: Jason Aronson, 1975.

MARCELINO, Karla Júlia. *Diretrizes para elaboração de uma Política de Enfrentamento e Prevenção de Assédios nas Organizações*. Organização de Luciana Bertachini. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2024.

# OUVIDORIA COMO AGENTE DE GOVERNANÇA: UM IMPERATIVO PARA A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Danielle Ventura<sup>1</sup>

Eduardo Cruz<sup>2</sup>

---

## **Resumo**

Este artigo discute a importância da ouvidoria como agente de governança no contexto da previdência complementar, destacando suas funções essenciais para esse mercado. Entre suas atribuições, destaca-se a promoção da transparência, a escuta ativa dos participantes, a mediação de conflitos e principalmente o que a torna parte da governança: a calibração de expectativas e resultados entre a alta direção e seus usuários; a transformação e evolução organizacional. Inicialmente, é apresentado um breve panorama sobre o sistema previdenciário, com ênfase na previdência complementar, sua evolução histórica e relevância diante do envelhecimento populacional. Em seguida, analisa-se o arcabouço legal que rege esse setor, os desafios enfrentados pelos participantes e o papel dos órgãos reguladores, especialmente a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC e a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP. O texto aprofunda a definição e atuação das ouvidorias, demonstrando como sua presença fortalece a governança das entidades, promove a confiança e amplia a participação dos usuários. Por fim, propõe-se que a ouvidoria seja obrigatória no âmbito das entidades fechadas de previdência complementar, assim como já ocorre com as entidades abertas, acompanhada, é claro, de relatórios periódicos, como mecanismo efetivo de melhoria contínua e proteção dos direitos dos participantes.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Governança. Previdência complementar. Transparência.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.241-252

1 Graduada em Arquivologia pela Universidade de Brasília (UnB); pós-graduada em Gestão da Qualidade e Auditoria pela UMJ. Presidente da ABO/DF; Coordenadora Suplente do Comitê de Ouvidorias da ABRAPP; e Ouvidora Adjunta da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). E-mail: daniventura.br@gmail.com.

2 Graduado em Turismo pela Universidade de Brasília (UnB); pós-graduado em Seguros e Previdência Complementar pela Faculdade Serra Geral. Analista de Ouvidoria Sênior na Caixa Vida e Previdência. E-mail: erc201094@gmail.com.



---

### **Abstract**

This article discusses the importance of the ombudsman as a governance agent in the context of complementary pension schemes, highlighting its essential functions in this market. Among its key roles are the promotion of transparency, active listening to participants, conflict mediation, and, most importantly, what integrates it into governance: the alignment of expectations and outcomes between senior management and users; organizational transformation and evolution. The article begins with a brief overview of the pension system, with an emphasis on complementary pensions, their historical evolution, and their relevance in light of population aging. It then analyzes the legal framework governing this sector, the challenges faced by participants, and the role of regulatory bodies, especially the National Superintendence of Complementary Pensions (PREVIC) and the Superintendence of Private Insurance (SUSEP). The text delves into the definition and role of ombudsman offices, demonstrating how their presence strengthens the governance of entities, promotes trust, and enhances user participation. Finally, it proposes that the establishment of ombudsman offices be mandatory within Closed Complementary Pension Entities, as is already the case with Open Complementary Pension Entities, accompanied, of course, by regular reports as an effective mechanism for continuous improvement and protection of participants' rights.

**Keywords:** Ombudsman. Governance. Complementary pensions. Transparency.

## 1 INTRODUÇÃO

O setor de previdência complementar tem ganhado destaque no cenário econômico global, especialmente diante do crescente envelhecimento populacional, impulsionado pelo aumento da expectativa de vida e pela redução da taxa de fecundidade, que impõe desafios significativos à sustentabilidade dos sistemas previdenciários. Para corroborar este fato, o Centro Regional de Informação das Nações Unidas escreveu em seu site oficial que “o relatório do secretário-geral das Nações Unidas estima que a população mundial alcance os 10,3 bilhões de pessoas por volta de 2080. A tendência de crescimento deverá manter-se nas próximas seis décadas, com uma ligeira descida até o final do século, altura em que a população global deverá rondar os 10,2 bilhões.” (UNRIC, 2024).

Esse fenômeno, amplamente acompanhado por instituições demográficas internacionais, traz implicações diretas para áreas como habitação, saúde pública, segurança social e, principalmente, previdência. No Brasil, o último Censo Demográfico de 2022, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revela que a expectativa média de vida alcançou 75,5 anos (IBGE, 2023) – um número relevante, dado o ainda incipiente grau de educação financeira da população brasileira. Ainda é pequena a adesão à previdência complementar como alternativa ou reforço à aposentadoria pública, o que expõe parcela significativa da população ao risco de insuficiência de renda na velhice.

Enquanto em países europeus existe uma cultura consolidada de poupar e investir desde a juventude para garantir um envelhecimento com autonomia e estabilidade financeira, no Brasil a realidade é distinta. A maioria da população ainda depende exclusivamente da previdência social como fonte de renda após a aposentadoria, o que representa um risco não só para a qualidade de vida dos beneficiários, mas também para a própria economia do país.

Apesar desse cenário, alguns sinais positivos indicam avanços. Dados do Relatório Gerencial do 3º trimestre de 2024 da Federação Nacional de Previdência Privada e Vida (FENAPREVI, 2024) mostram que os ativos em previdência privada aberta atingiram R\$ 2,91 trilhões, em setembro de 2024, o equivalente a 25% do PIB do Brasil. Já o consolidado estatístico das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) de novembro de 2024, divulgado pela Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, aponta um volume total de ativos superando a marca de R\$ 1,2 trilhão – cerca de 11,21% do PIB brasileiro (ABRAPP, 2024). Esses números refletem um movimento crescente de suma importância de conscientização, embora ainda insuficiente para preparar, de forma ampla, a população para um envelhecimento financeiramente estável.

Nesse contexto, impõe-se a seguinte questão: qual é o papel da ouvidoria na consolidação de uma previdência complementar mais eficiente, transparente, democrática e alinhada aos interesses de seus participantes? Afinal, incentivar o investimento previdenciário só é eficaz quando se garante a participação ativa e qualificada dos usuários no processo.

A ouvidoria surge, então, como um canal essencial para assegurar esse caráter democrático, atuando de forma imparcial, autônoma e transparente na escuta e acolhimento das manifestações dos *stakeholders* (pessoas, grupos ou organizações que têm algum tipo de interesse ou são impactadas pelas atividades, decisões ou resultados de uma empresa, projeto ou organização).

Este artigo adota uma abordagem exploratória, baseada em revisão bibliográfica, análise documental de relatórios públicos de órgãos reguladores (como PREVIC e SUSEP) e cruzamento de

dados estatísticos de entidades representativas do setor (como ABRAPP e FENAPREVI). Ao longo do texto, busca-se refletir criticamente sobre a atuação da ouvidoria como ferramenta de governança, transparência e agente de transformação do negócio no universo da previdência complementar, destacando sua importância tanto sob a ótica regulatória quanto na experiência do participante.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Sistema previdenciário e regulamentações**

O sistema previdenciário brasileiro é estruturado em três pilares: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS; os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), voltados aos servidores públicos; e a previdência complementar, formada pelas entidades fechadas (EFPCs) e abertas (EAPCs). É nesse terceiro pilar que reside o foco deste artigo, uma vez que a previdência complementar se apresenta como instrumento fundamental de planejamento de longo prazo e estabilidade econômica na aposentadoria.

Em 2011, o Ministério da Previdência Social lançou o *Guia sobre Previdência Complementar*, com o objetivo estratégico de fomentar as EFPCs como mecanismo de sustentabilidade dos regimes de previdência e fortalecer a educação previdenciária, por meio de diversos canais de divulgação, conscientizando o cidadão/trabalhador sobre a importância da Previdência Social como instrumento de proteção para a sociedade. Esse exemplo de política pública evidencia a preocupação do Estado com a sustentabilidade financeira da população após a aposentadoria.

A previdência complementar pode ser classificada como aberta, quando acessível ao público em geral, ou fechada, quando restrita a grupos vinculados a uma empresa ou categoria profissional. Ambos os modelos são regulados por normas específicas e supervisionados por entidades reguladoras que atuam para garantir a segurança dos recursos investidos e a integridade dos processos. As EFPCs são reguladas e fiscalizadas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, enquanto as EAPCs são supervisionadas pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

No que diz respeito à legislação, o marco legal da previdência complementar é composto por um conjunto robusto de normas, com destaque para as Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 2001, que estabelecem diretrizes para a organização e o funcionamento das EFPCs e EAPCs.

Importante destacar que, no universo da previdência complementar fechada, a regulamentação não traz a obrigatoriedade de implantação de uma ouvidoria instituída. As referidas leis trazem em seu texto definições sobre os conselhos deliberativos e a diretoria executiva aplicáveis às EFPCs. Porém, por mais que exista um arcabouço regulatório, ele é insuficiente para assegurar a defesa direta dos interesses dos participantes em casos de conflitos. O texto da lei contém somente uma previsão que garante sua representação nos conselhos. Textualmente:

O Conselho Deliberativo, órgão máximo da estrutura organizacional, é responsável pela definição da política geral de administração da entidade e de seus planos de benefícios. As entidades fechadas deverão manter estrutura mínima composta por Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva. O estatuto deverá prever representação dos participantes e assistidos nos conselhos deliberativo e fiscal, assegurado a eles no mínimo um terço das vagas. (Brasil, 2001b)

Embora as referidas leis garantam representantes dos participantes/usuários em seus conselhos, a existência de canais autônomos, imparciais e eficazes de relacionamento com os usuários e que representem seus interesses é essencial para o equilíbrio dessas relações. O IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, entidade que atua na promoção/disseminação dos conceitos de governança corporativa no Brasil, na 5ª edição do seu código de governança corporativa enfatiza que a ouvidoria contribui ativamente nas decisões acertadas de uma governança preocupada com relações saudáveis com seus *stakeholders*. Por sua vez, Alves (2012) corrobora essa visão e aprofunda a discussão sobre o escopo de atuação dessa equipe.

Ouvidoria como um componente organizacional com atribuição de atuar em última instância como canal de comunicação entre a instituição e seus clientes e usuários (ligada, predominantemente, à gestão), essa mesma regulamentação também contempla a ouvidoria relacionando-se com órgãos do sistema de governança corporativa dessa instituição, prestando informações por meio de relatório periódico com potencial de influenciar as atividades em que tais órgãos estão envolvidos. (Alves, 2012)

Apesar do arcabouço legal consolidado e de recomendações dos órgãos mencionados, os participantes da previdência complementar ainda enfrentam diversos desafios. Entre eles, destacam-se a complexidade dos produtos oferecidos, a assimetria de informações, a dificuldade de compreensão sobre direitos e deveres contratuais e a baixa cultura previdenciária. Tais problemas, muitas vezes, dificultam o acesso a informações claras, criam rupturas no relacionamento entre participantes e entidades e, por conseguinte, comprometem a confiança nas instituições. Por esse motivo, fica evidente a necessidade de um núcleo de ouvidoria compondo a governança das entidades.

Em resposta a esses obstáculos, os órgãos reguladores têm buscado fortalecer a governança e a transparência do setor por meio das ouvidorias. A PREVIC, por exemplo, vem estimulando boas práticas de supervisão baseada em risco e lançou em 2023 o 1º Guia PREVIC – Melhores Práticas em Ouvidoria, em parceria com as ouvidorias das EFPCs, contendo orientações quanto à gestão em ouvidoria e atendimento aos participantes e assistidos.

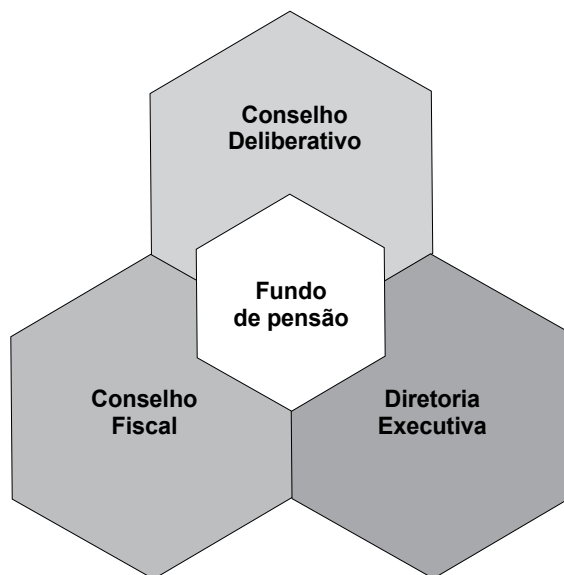
Apesar de a PREVIC publicar o guia, ainda não é obrigatório que as EFPCs instituam esse setor, sendo a implementação dependente das boas práticas e/ou das disposições previstas em seus estatutos sociais, tornando a decisão individualizada e não regulada. A SUSEP, por sua vez, além de exigir a constituição de ouvidorias nas EAPCs, publica relatórios semestrais de ouvidoria, consolidando estatísticas, demandas e boas práticas. A Resolução CNSP nº 445 dispõe sobre a instituição da ouvidoria nessas entidades:

As sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e sociedades de capitalização, doravante denominadas entidades, devem instituir ouvidoria, a qual terá como principal função atuar na defesa dos direitos dos consumidores, com o objetivo de assegurar a estrita observância das normas legais e regulamentares relativas aos direitos do consumidor e de atuar como canal de comunicação entre essas entidades e os consumidores de seus produtos e serviços, na mediação de conflitos, esclarecendo, prevenindo e solucionando conflitos. (CNSP, 2022)

Entretanto, no âmbito das entidades fechadas, a implementação de ouvidorias ainda não é

obrigatória, gerando uma lacuna importante na governança dessas entidades. As referidas leis estabelecem a seguinte estrutura mínima para as EFPCs, também conhecidas como fundos de pensão:

**Figura 1 – Estrutura mínima dos Fundos de Pensão**



Fonte: Adaptada de Brasil (2011).

A PREVIC estabelece requisitos fundamentais para a constituição do estatuto de uma EFPC. Algumas das exigências incluem:

- definição da estrutura de governança: o estatuto deve prever a composição do Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva, além de regras para nomeação e funcionamento;
- objetivo e natureza da entidade: deve ser claramente estabelecido que a EFPC é uma organização sem fins lucrativos, voltada para a administração de planos de previdência complementar;
- regras de adesão e participação: o estatuto precisa definir quem pode ser participante, incluindo critérios para patrocinadores e instituidores;
- gestão financeira e investimentos: deve conter diretrizes sobre a administração dos recursos, respeitando normas de segurança e rentabilidade;
- transparência e prestação de contas: a entidade deve garantir mecanismos de comunicação e prestação de contas aos participantes e patrocinadores.

Por meio da resolução PREVIC Nº 23, além da estrutura mínima, também são estabelecidos os critérios de funcionamento dos órgãos estatutários e das equipes obrigatórias para a criação de um fundo de pensão, como por exemplo, o Comitê de Auditoria.

Soma-se a essas iniciativas a atuação da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – ABRAPP, entidade civil de representação nacional das EFPCs. Em 2024,

a ABRAPP instituiu o Comitê de Ouvidoria, vinculado à própria associação e composto por representantes de ouvidorias das EFPCs, profissionais de referência no segmento e membros da entidade.

O comitê tem se dedicado à discussão e à proposição de inovações relevantes para o aprimoramento da atividade de ouvidoria no contexto da previdência complementar fechada. Essa iniciativa evidencia o esforço institucional pela consolidação das ouvidorias como instância estruturante nas EFPCs, reforçando seu papel estratégico na promoção da governança, da escuta qualificada e da transparência organizacional.

## **2.2 Ouvidoria e governança**

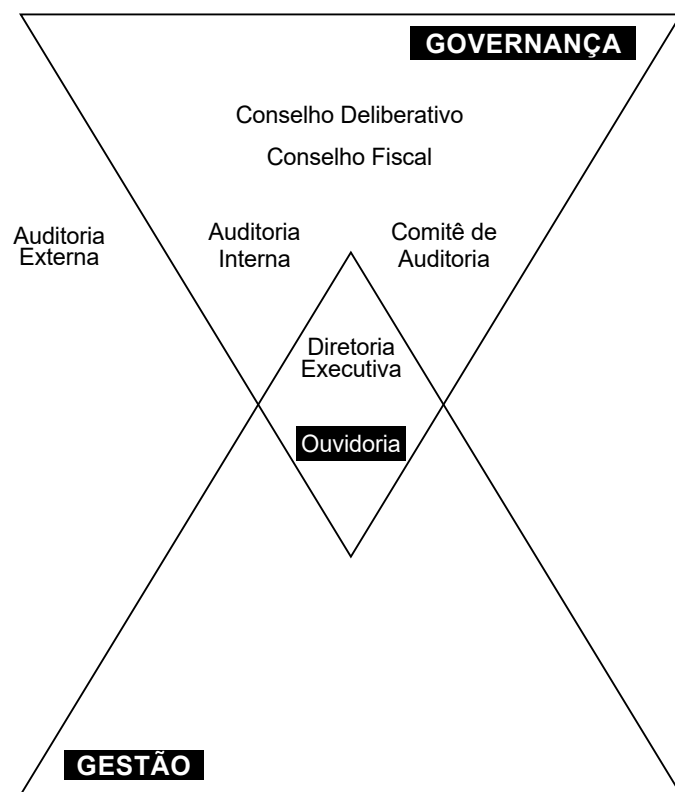
A ouvidoria é, por definição, um canal independente, imparcial e estratégico de comunicação entre os públicos de interesse e as organizações. Sua função primordial é acolher, tratar e encaminhar manifestações como reclamações, sugestões, denúncias, elogios e solicitações, assegurando o direito à escuta qualificada e à resposta efetiva. No contexto da previdência complementar, ela se apresenta como uma ponte entre os participantes e as entidades gestoras, contribuindo ativamente para a transparência, o aperfeiçoamento dos processos e a consolidação da confiança. A Associação Brasileira de Ouvidores (ABO) conceitua:

O ouvidor/ombudsman é o representante do cidadão nas instituições, vale dizer, irá agir em nome dos demandantes que apresentem seus legítimos interesses, seja em órgãos da administração pública – em quaisquer dos seus níveis e poderes – seja em uma empresa privada, atuando, sempre, com autonomia para apurar as questões que lhe forem apresentadas e independência para manifestar o que entender cabível à instituição à qual é vinculado. (ABO, 2022).

Ao atuar como mediadora, a ouvidoria tem a capacidade de traduzir as necessidades dos participantes em ideias/propostas relevantes para as entidades, ao mesmo tempo em que promove o diálogo construtivo, mesmo em situações de conflito. Seu papel vai muito além da simples resolução de demandas: observa padrões, identifica causas-raiz e propõe melhorias que podem resultar em mudanças estruturais. Trata-se, portanto, de um agente de governança e de transformação.

A figura 2, a seguir, evidencia que equipes de governança não são necessariamente equipes de gestão. Os processos de governança têm como finalidade validar e ratificar estratégias definidas e propostas pela gestão, bem como monitorar o andamento das estratégias. A argumentação sustentada por esta figura é que a ouvidoria pode contribuir tanto para as atividades da gestão, ao atender às demandas das partes interessadas, emitindo recomendações de melhorias de processos às equipes operacionais, quanto para as atividades de governança corporativa, ao levar os resultados de seus esforços e as principais expectativas dos usuários para o conselho deliberativo, funcionando como uma válvula de calibração entre o órgão máximo de decisão e seus participantes.

**Figura 2 – Estrutura Estatutária do Fundo de Pensão**



Fonte: Adaptada de IBGC (2015, p. 16).

Importante destacar que a ouvidoria aparece em destaque na figura 2 pois não é considerada um órgão estatutário – aquele que é de instituição obrigatória no estatuto – pela resolução nº 23 da PREVIC, malgrado estejam amainadas as dúvidas sobre seu potencial para garantir e promover transparência, confiança e conformidade.

No universo previdenciário, a mediação supramencionada é ainda mais delicada e necessária. Planos de previdência envolvem contratos de longo prazo, recursos acumulados ao longo de toda uma vida laboral e expectativas legítimas sobre o futuro. Conflitos podem surgir por divergências na interpretação contratual, atrasos em pagamentos, dúvidas sobre regras de portabilidade ou resgates, alterações regulatórias e até mesmo por falhas na comunicação institucional. Nessas situações, a ouvidoria pode e deve intervir para garantir a equidade e proteger os direitos dos participantes.

Imagine, por exemplo, um participante que solicita o resgate de seu saldo de conta e enfrenta resistência da entidade, sem clareza quanto aos prazos e critérios. Ou um beneficiário que percebe valores divergentes em seus extratos mensais e tem dificuldade em obter explicações junto aos canais de atendimento convencionais. Nessas situações, a ouvidoria atua como instância de última análise, com autonomia para investigar os fatos, ouvir todas as partes e oferecer uma solução justa, muitas vezes antes mesmo que o conflito precise escalar para a via judicial.

Esse papel, no entanto, é singular da ouvidoria e não deve ser confundido com o serviço de atendimento ao cliente no modelo SAC, que se destina ao pronto atendimento e à solução imediata de demandas. A existência desses mecanismos não se sobrepõe, mas se complementa, cabendo à ouvidoria uma atuação mais ampla e estratégica, voltada à governança e à promoção de melhorias institucionais.

No universo da previdência aberta, inclusive, o ouvidor possui uma alçada decisória, permitindo que ele autorize pagamentos de até R\$ 100.000,00 por evento, sem necessidade de aprovação prévia da diretoria. Tudo isso, para garantir que o tratamento desta área seja isonômico, ético e autônomo.

Além disso, o *feedback* recebido pela ouvidoria não deve ser tratado como ruído, mas sim como matéria-prima para a melhoria contínua. Manifestações recorrentes podem indicar falhas de processo, lacunas de informação ou mesmo fragilidades na comunicação institucional. Quando bem utilizada, essa escuta ativa retroalimenta as áreas operacionais e estratégicas da entidade, orientando ajustes que beneficiam toda a base de participantes.

É nesse contexto, portanto, que a ouvidoria se consolida como mais do que um canal de atendimento. Quando bem estruturada, é capaz de identificar falhas sistêmicas, resolver conflitos com agilidade e contribuir diretamente para o aperfeiçoamento dos serviços. Além disso, sua atuação promove um ambiente mais transparente e responsável, reforçando a legitimidade das instituições perante seus públicos de interesse.

Diante disso, torna-se urgente reconhecer que a presença da ouvidoria em entidades de previdência complementar não deve ser vista como um diferencial, mas sim, como um componente obrigatório de qualquer estrutura de governança que se proponha a ser ética, democrática e eficiente.

## **2.3 Transparência e confiança**

A governança eficaz em previdência complementar exige mais do que o cumprimento das normas legais: depende de uma cultura organizacional alicerçada na ética, na transparência e na escuta ativa dos participantes. Nesse cenário, a ouvidoria consolida-se como instrumento essencial à promoção e à sustentação desses três pilares.

A transparência, um dos principais valores da boa governança, é fortalecida pela atuação da ouvidoria, ao oferecer respostas claras, acessíveis e fundamentadas às demandas dos participantes. A partir do momento em que os cidadãos são tratados com respeito e têm seus questionamentos devidamente considerados, há uma percepção mais positiva da entidade e, conseqüentemente, maior disposição para o engajamento.

A confiança, por sua vez, é consequência direta dessa transparência. Quando os participantes sentem que suas vozes são ouvidas e que existe um canal legítimo para tratar seus interesses, é desenvolvida uma relação de confiança mútua entre as partes. Essa relação é estratégica para a sustentabilidade do sistema previdenciário, pois amplia a credibilidade da entidade gestora e reduz as resistências, especialmente em momentos de transição ou reestruturação de planos.

A ouvidoria também assume um papel ativo na conformidade e na governança das entidades. Seus relatórios periódicos são fontes valiosas de dados qualitativos e quantitativos, que apontam tendências, fragilidades e oportunidades de melhoria. Esses insumos subsidiam conselhos deliberativos, conselhos fiscais, comitês de auditoria e diretorias executivas em suas tomadas de deci-



são, qualificando o processo de gestão e reforçando o compromisso com a *accountability*, que é a obrigação de prestar contas, assumir responsabilidade pelas próprias ações, decisões e seus resultados, tanto positivos quanto negativos.

Além disso, a ouvidoria pode ser a porta de entrada para denúncias éticas, conflitos de interesse, fraudes, assédios e outras questões sensíveis que, se ignoradas, podem comprometer a integridade institucional. Sua atuação independente e protegida de influências hierárquicas garante que esses temas sejam tratados com o devido rigor, alinhados às boas práticas de governança corporativa.

Portanto, mais do que um canal reativo, a ouvidoria é um componente proativo do sistema de governança. Sua presença fortalece o ambiente institucional, aumenta a resiliência organizacional e coloca o participante no centro das decisões, o que, no fundo, representa um modelo previdenciário verdadeiramente democrático e sustentável.

## **2.4 Participação ativa dos participantes**

A governança no contexto da previdência complementar não é construída apenas com regras bem definidas e boa gestão: ela exige a participação ativa dos principais interessados, os participantes. Essa participação vai muito além de votar em assembleias ou escolher representantes. Ela se manifesta, sobretudo, na interação constante com a entidade gestora, na busca por informações, na fiscalização das decisões e, principalmente, no uso de canais como a ouvidoria para exercer plenamente seus direitos.

Essa participação ativa é um dos pilares do ESG (*Environmental, Social and Governance*), especialmente no eixo da governança. Uma entidade previdenciária que estimula o engajamento de seus participantes está, na prática, adotando uma governança mais democrática, plural e alinhada às melhores práticas internacionais.

A PREVIC reconhece o participante como agente de governança, mas é necessário refletir: como esperar uma atuação verdadeiramente ativa do participante sem garantir os meios para isso? E como fomentar essa atuação se não houver canais acessíveis, imparciais e estruturados como as ouvidorias?

A ouvidoria cumpre, nesse sentido, uma função educativa e mobilizadora. Ao acolher manifestações, responder dúvidas, tratar/mediar conflitos e propor melhorias com base no que ouve, ela empodera o participante. Não escuta apenas: devolve-lhe o protagonismo no processo de construção e fiscalização da entidade a que pertence, além de resgatar a confiança que, em muitas situações, se perde na jornada e no relacionamento.

É fundamental, portanto, que a participação ativa não seja apenas um discurso, mas sim uma prática institucionalizada, incorporada à cultura da organização. Isso exige investimento em educação previdenciária, simplificação da linguagem nos documentos, incentivo ao uso dos canais de relacionamento e, sobretudo, valorização da ouvidoria como ferramenta de governança colaborativa.

Sem esse esforço, corre-se o risco de manter estruturas participativas apenas formais, sem efetividade real. No entanto, com a ouvidoria fortalecida, é possível transformar cada manifestação recebida em oportunidade de evolução e, ao mesmo tempo, reforçar o elo de confiança entre participantes e entidades.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência complementar ocupa um espaço estratégico no cenário socioeconômico do Brasil, especialmente diante do envelhecimento populacional e dos desafios estruturais enfrentados pela previdência pública. Nesse contexto, garantir a sustentabilidade do sistema requer mais do que boa gestão financeira, exige governança sólida, participação ativa dos envolvidos e canais institucionais que assegurem transparência, escuta e respeito aos direitos dos participantes.

A ouvidoria, nesse panorama, revela-se como um elo essencial. Ela não apenas recebe manifestações, ela traduz vozes. Atua de forma imparcial, ética e propositiva, contribuindo diretamente para o aprimoramento das práticas internas e fortalecendo o vínculo entre participantes e entidades. Sua existência garante um canal democrático de participação e, mais ainda, sinaliza que a entidade está disposta a evoluir ouvindo aqueles que mais importam: seus beneficiários. Nesse contexto, a ouvidoria também fortalece a *accountability* institucional, pois permite maior transparência nos processos, assegura que as decisões sejam tomadas de maneira responsável e protege os direitos dos participantes, promovendo um ambiente de confiança mútua e conformidade regulatória.

Por isso, é fundamental incentivar a implantação e o fortalecimento das ouvidorias nas entidades de previdência complementar, sobretudo nos fundos de pensão. Não como formalidade, mas como instrumento vivo e atuante de governança, que acompanha de perto a experiência do participante e contribui para uma gestão mais justa, humana e transparente.

Nesse sentido, urge que a PREVIC avance para tornar obrigatória a constituição de ouvidorias nas EFPCs, assim como já ocorre com a SUSEP no âmbito das entidades supervisionadas, levando em consideração tanto o porte quanto a complexidade:

- EFPCs de maior porte (S1 e S2) – Constituição obrigatória
- EFPCs de menor porte (S3 e S4) – Constituição facultativa

Contudo, em todos os casos é preciso implementar a obrigatoriedade da elaboração e envio de relatórios semestrais quando houver ouvidoria instituída, permitindo ao órgão fiscalizador uma visão mais abrangente e realista da relação entre as entidades e seus participantes.

Governança não se faz apenas com normativos: constrói-se no cotidiano, na escuta ativa, na solução de conflitos e na confiança. E, para isso, a ouvidoria não é apenas desejável: é indispensável.

Dado o exposto, volta-se a mencionar o Guia PREVIC de Melhores Práticas em Ouvidoria, que ajuda esses núcleos a estruturar boas práticas para trabalhar em consonância com o que o órgão espera e valida. Todavia, cabe indagar: Por que recomendar boas práticas às ouvidorias em um contexto em que não são de cunho obrigatório? Fica como sugestão a realização de novos estudos mais completos sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

ALVES, C. A. M. *As contribuições das ouvidorias para a gestão e para a governança corporativa: estudo em instituições bancárias baseado na regulamentação brasileira*. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (ABRAPP). *Consolidação Estatística das EFPCs, novembro/2024*. São Paulo: ABRAPP, 2024. Disponível em: <https://www.abrapp.org.br/consolidado-estatistico/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN (ABO). Sobre nós. Disponível em: <https://abonacional.org.br/sobre-nos>. Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Complementar. *Guia de previdência complementar: o futuro começa agora*. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios com suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 maio 2001a.

BRASIL. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 maio 2001b.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS (CNSP). Resolução nº 445, de 10 de outubro de 2022. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 12 out. 2022. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=437217>. Acesso em: 2 maio 2025.

FEDERAÇÃO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA (FENAPREVI). *Estudo do Mercado de Previdência Privada Aberta no Brasil*. São Paulo: FENAPREVI, 2024. Disponível em: <https://www.fenaprevi.org.br>. Acesso em: 20 abr. 2025.

FEDERAÇÃO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA (FENAPREVI). *Relatório Gerencial de Previdência Complementar – RGPC*. São Paulo: FENAPREVI, 2024. Disponível em: <https://fenaprevi.org.br/publicacoes/relatorio-gerencial-de-previdencia-complementar-rgpc-referente-ao-3-trimestre-de-2024>. Acesso em: 30 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022: População e Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/38455-em-2022-expectativa-de-vida-era-de-75-5-anos>. Acesso em: 20 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (PREVIC). *Relatório de Atividades da Ouvidoria: 2º semestre de 2023*. Brasília, DF: PREVIC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previc>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (PREVIC). Resolução PREVIC nº 23, de 14 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.abrapp.org.br/legislacao/resolucao-previc-no-23-de-14-de-agosto-de-2023/>. Acesso em: 2 maio 2025.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). *Relatório da Ouvidoria: 2º semestre de 2023*. Rio de Janeiro: SUSEP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/susep>. Acesso em: 20 abr. 2025.

UNITED NATIONS REGIONAL INFORMATION CENTRE (UNRIC). Artigo original por Monica Grayley, da ONU News, com informações do Departamento Econômico e Social das Nações Unidas. Bruxelas: UNRIC, 2024. Disponível em: <https://unric.org/pt/onu-populacao-mundial-chegara-aos-103-mil-milhoes-em-2080-2/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

# ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO BRASIL À LUZ DA LEI Nº 13.460/2017

Bruno Marques Pereira<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

Oito anos após a promulgação da Lei nº 13.460/2017 (Brasil, 2017) – formalmente conhecida como Código de Defesa dos Direitos dos Usuários de Serviços Públicos – esse marco normativo estabeleceu um ponto de inflexão relevante para a institucionalização e a atuação das ouvidorias públicas no Brasil. Ao consolidar diretrizes regulatórias, codificar direitos dos usuários e reforçar os mecanismos de participação social e controle social, a lei redefiniu o papel das ouvidorias no âmbito da administração pública. Diante desse cenário, o presente estudo realiza uma análise da função, evolução normativa e as influências sistêmicas da regulamentação das ouvidorias públicas no Brasil. O artigo explora conceitos teóricos e operacionais de regulação social, enquadrando as ouvidorias como instrumentos centrais de governança democrática e *accountability* (prestação de contas) institucional. Apresenta, ainda, um panorama histórico da evolução desses mecanismos no país, até sua efetiva incorporação ao setor público. O estudo identifica desafios institucionais relevantes, como fragilidades estruturais, baixos níveis de maturidade institucional e a limitada capacidade de resposta às manifestações cidadãos. Por fim, o artigo avalia as influências multidimensionais da Lei nº 13.460/2017 em seis eixos: administrativo, social, jurídico, político, cultural e profissional. Os resultados destacam a necessidade de fortalecimento institucional, maior investimento em capacitação profissional, evolução normativa e uso estratégico de dados para a melhoria da qualidade e da responsividade dos serviços públicos.

**Palavras-chave:** Regulamentação. Ouvidoria pública. Transparência. Participação social.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.253-266

1 Pós-graduado em Auditoria Pública pela Gama Filho/RJ e em Ouvidoria Pública pelo Verbo Jurídico/SP; mestrando em Gestão Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF); graduado em Administração pelo Centro Universitário (UniCeub/DF). Gestor Público da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Governo do Distrito Federal (GDF). E-mail: brunomarq@gmail.com. LinkedIn: www.linkedin.com/in/ppgg-bruno-marques.

---

### **Abstract**

Eight years after the enactment of Law No. 13,460/2017 (Brasil, 2017) – formally known as the Code for the Defense of Users' Rights of Public Services – this regulatory milestone established a significant turning point for the institutionalization and operation of public ombuds offices in Brazil. By consolidating regulatory guidelines, codifying users' rights, and strengthening mechanisms for social participation and oversight, the law redefined the role of ombuds offices within public administration. Against this backdrop, the present study conducts an analysis of the function, regulatory evolution, and systemic influences of the regulation of public ombuds offices in Brazil. The article explores theoretical and operational concepts of social regulation, framing ombuds offices as central instruments of democratic governance and institutional accountability. It also presents a historical overview of the evolution of these mechanisms in the country, up to their effective incorporation into the public sector. The study identifies relevant institutional challenges, such as structural weaknesses, low levels of institutional maturity, and the limited capacity to respond to citizens' complaints and requests. Finally, the article assesses the multidimensional influences of Law No. 13,460/2017 across six axes: administrative, social, legal, political, cultural, and professional. The findings highlight the need for institutional strengthening, greater investment in professional training, regulatory evolution, and the strategic use of data to improve the quality and responsiveness of public services.

**Keywords:** Regulation. Public ombudsman offices. Transparency. Social participation.

## **1 INTRODUÇÃO**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) representou um marco na consolidação dos direitos fundamentais e na ampliação dos mecanismos de participação social na gestão pública. Contudo, apesar da previsão expressa no artigo 37, § 3º, que determina a necessidade de instrumentos que assegurem a participação dos usuários na administração pública direta e indireta, somente quase três décadas depois foi editada a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, para regulamentar de forma efetiva esses mecanismos.

Vale destacar, porém, que antes da edição dessa norma legal, as ouvidorias jurídicas já haviam sido incorporadas formalmente à estrutura institucional de importantes órgãos, como o Poder Judiciário e o Ministério Público, especialmente a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (Brasil, 2004). Essa emenda inseriu as ouvidorias no ordenamento jurídico com o objetivo de enfrentar um suposto déficit de legitimidade democrática dessas instituições, promovendo sua abertura à sociedade por meio da escuta ativa e da transparência. Nesse contexto, a atuação das ouvidorias passou a ser compreendida como parte de um projeto mais amplo de integridade e controle social, conforme analisado no estudo “Constitucionalismo e Ouvidorias do Ministério Público: Um Projeto de Integridade em Construção no Paradigma do Estado Democrático de Direito” (CNMP, 2018).

Conhecida como Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, a Lei nº 13.460/2017 estabeleceu princípios, diretrizes e procedimentos destinados à proteção e defesa dos direitos dos usuários frente à administração pública, promovendo mais transparência, eficiência e controle social.

Além de assegurar direitos e deveres aos usuários, a norma conferiu um papel central às ouvidorias públicas, consolidando sua função como canal institucional de escuta ativa, mediação e aprimoramento dos serviços públicos. Antes da vigência dessa legislação, as ouvidorias no Brasil se desenvolviam de maneira heterogênea, fundamentadas em dispositivos constitucionais, em normas gerais como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 – Brasil, 2011), na Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009 – Brasil, 2009) e em atos normativos infralegais.

Faltava, porém, um marco jurídico específico que uniformizasse sua atuação em âmbito nacional, conferindo segurança jurídica, padronização de procedimentos e fortalecimento institucional.

Diante desse contexto, este artigo propõe-se a analisar a regulamentação das ouvidorias públicas no Brasil à luz da Lei nº 13.460/2017, examinando seus avanços, desafios e as influências desse marco normativo. A partir dessa análise, busca-se compreender em que medida a legislação tem sido efetiva na promoção de uma cultura de participação, transparência e controle social no setor público brasileiro.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Conceito de regulação**

A regulamentação pode ser compreendida, em sentido amplo, como um conjunto de ações normativas, procedimentos e mecanismos adotados pelo Estado ou por entidades autorizadas, com o objetivo de disciplinar, orientar, controlar, supervisionar e induzir comportamentos, atividades ou relações sociais e econômicas, visando assegurar o interesse público, a proteção de direitos e o equilíbrio nas relações entre Estado, mercado e sociedade.

Segundo Baldwin, Cave e Lodge (2012), regulamentação consiste no “uso sustentado e focado

da autoridade, combinado com outros instrumentos, para influenciar o comportamento de indivíduos ou grupos, visando produzir resultados alinhados com objetivos públicos”. Essa definição demonstra que regulamentar não se limita apenas à produção de normas, mas inclui também processos de monitoramento, fiscalização, sanção e incentivo.

Já de acordo com Ogus (1994), regulamentação é definida como qualquer intervenção estatal que restrinja ou direcione comportamentos de agentes econômicos ou sociais, especialmente em situações nas quais há falhas de mercado ou riscos à proteção de direitos coletivos. Esse conceito amplia o entendimento da regulamentação, incluindo tanto o aspecto econômico quanto o social.

Complementando essa visão, Rosanvallon (2006) observa que, no contexto contemporâneo, a regulamentação também se relaciona com os mecanismos de controle social e de *accountability*, funcionando como uma das bases do que denomina “contrademocracia”, ou seja, formas institucionais de vigilância, responsabilização e avaliação das ações estatais por parte da sociedade.

No campo jurídico-administrativo, a regulamentação também possui um caráter de operacionalização da lei, traduzindo dispositivos legais de caráter geral em normas específicas, procedimentos técnicos ou padrões aplicáveis, com o objetivo de assegurar sua efetiva implementação. Assim, a regulamentação, especialmente no campo social e na gestão pública, extrapola o aspecto meramente normativo, sendo concebida como um instrumento de governança, de proteção de direitos, de controle social e de promoção da *accountability*, em que mecanismos como ouvidorias públicas, conselhos de políticas públicas e instâncias participativas desempenham papel central.

## 2.2 Regulação social

A regulação social surge como resposta às limitações tanto do mercado quanto do próprio Estado na garantia de direitos, na provisão eficiente e equitativa de serviços. De acordo com Robert Baldwin, Martin Cave e Martin Lodge (2012), a regulação pode ser analisada sob três perspectivas principais:

- Regulação como regra: refere-se à criação de normas que definem comportamentos obrigatórios, permissivos ou proibitivos.
- Regulação como atividade: envolve processos contínuos de monitoramento, supervisão e aplicação das normas.
- Regulação como instituição: diz respeito às estruturas organizacionais, como agências reguladoras, ouvidorias, tribunais de contas, que desempenham funções regulatórias.

No contexto social, esses elementos são instrumentalizados para garantir que os serviços públicos atendam aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de assegurar o protagonismo do cidadão na avaliação e controle da gestão pública.

Na mesma linha, **Bresser-Pereira (1996)**, ao analisar a reforma do Estado brasileiro, defende que a incorporação de instrumentos de controle social (como conselhos, conferências e ouvidorias) representa uma estratégia fundamental para superar modelos burocráticos tradicionais e avançar para uma administração pública orientada por resultados e pela *accountability* social.

Ouvidorias, portanto, configuram-se como instrumentos de regulação social na medida em que permitem ao cidadão monitorar, avaliar e incidir diretamente na qualidade dos serviços públicos, promovendo não apenas a proteção de direitos individuais, mas também a melhoria contínua das políticas públicas.

## **2.3 Participação social**

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 40), “a participação é um elemento indispensável para que se complete o ciclo democrático, permitindo que a cidadania se exercite para além do voto, na construção cotidiana das decisões que afetam a vida coletiva”. Para o autor, a democracia não se esgota no modelo representativo, sendo necessária sua complementação por meio de mecanismos participativos que fortaleçam o vínculo entre Estado e sociedade.

No mesmo sentido, Carlo Donolo (1998) defende que a participação cidadã não se limita a um recurso simbólico ou consultivo, mas se consolida como um recurso estratégico de governança, capaz de produzir inovação institucional, aperfeiçoamento das políticas públicas e fortalecimento da legitimidade do Estado.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, consagrou a participação como um dos princípios fundamentais da administração pública, especialmente no artigo 37, §3º, que estabelece instrumentos de participação popular na gestão pública. Esse dispositivo foi reforçado pela edição de normas como a Lei nº 13.460/2017, que consolidou os direitos dos usuários dos serviços públicos e estruturou as ouvidorias como canais institucionais de participação e controle social.

Para Avritzer (2002), a participação cidadã adquire centralidade no Brasil pós-1988 como resultado da demanda por democratização não apenas no campo eleitoral, mas também na gestão das políticas públicas. O autor afirma que “a participação representa a possibilidade de uma construção democrática que não se limita às urnas, mas que se efetiva na vida cotidiana, nas decisões sobre o orçamento, os serviços e as prioridades da coletividade”.

## **2.4 A origem das ouvidorias**

A origem da ouvidoria remonta à Europa medieval, mais especificamente à instituição do ombudsman na Suécia, no século XVIII. Na época, o ombudsman era um funcionário público responsável por receber denúncias e reclamações dos cidadãos em relação aos serviços prestados pelo Estado. O termo “ombudsman” vem do sueco “ombud”, que significa representante. A ouvidoria do Brasil nasceu dentro do conceito judicial em 1500, com o Brasil Colônia – alinhada ao conceito de ombudsman.

Após um grande lapso temporal e após o período do regime militar (1964-1985), um novo conceito de ouvidoria chega ao Brasil, com a criação, em 1986, da primeira ouvidoria pública do Brasil pela Prefeitura de Curitiba (Câmara Municipal de Curitiba, s.d.), capital do Paraná, por meio da iniciativa de organizações da sociedade civil que buscavam denunciar casos de corrupção e violação dos direitos humanos.

Este período é marcado no Brasil pela busca de mecanismos que ampliassem a transparência, participação cidadã e controle social. Por conta disso, foi publicado o Decreto nº 93.714/1986 (Brasil, 1986), nomeando o ouvidor e presidente da Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, designado e vinculado ao presidente da República.

Posteriormente foi criada a Ouvidoria-Geral da República, vinculada ao Ministério da Justiça, pela Medida Provisória nº 309 (Brasil, 1992), em outubro de 1992, posteriormente alterada pela Lei nº 8.490/92.



## **2.5 Papel das ouvidorias**

Para Pereira (2020), a ouvidoria é um espaço estratégico de participação dos beneficiários, uma vez que busca exatamente analisar, consolidar e recomendar ajustes nas políticas públicas determinadas pelo Governo, com base nas escutas, contribuições, reclamações e sugestões exaradas pelos usuários.

Barreiro, Perez, Passoni (2011) afirmam que a ouvidoria não é apenas um canal passivo de recebimento de demandas individuais. 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 o desempenho institucional e a melhoria da qualidade dos serviços como um todo.

O trabalho da ouvidoria é bastante amplo e envolve diversas competências, que podem variar de acordo com a instituição ou empresa na qual o profissional atua.

Com o objetivo de elucidar melhor o papel das ouvidorias, apresento uma síntese estruturada do processo evolutivo das funções e dimensões das ouvidorias públicas no Brasil:

### **1ª fase – de 1970 a 1990 – Canal de comunicação**

As ouvidorias surgem como mecanismos formais de:

- Receber reclamações, denúncias, sugestões e elogios.
- Registrar manifestações individuais dos cidadãos.
- Responder ao usuário, fornecendo informações ou orientações.

### **2ª fase – de 1990 a 2000 – Espaço de conciliação**

Ampliação do papel das ouvidorias:

- Resolver conflitos administrativos de forma **ágil, informal e imparcial**.
- Mediação entre cidadão e órgãos públicos, prevenindo judicialização.

### **3ª fase – de 2000 a 2011 – Controle social e promoção da cidadania**

Ouvidorias como agentes de transparência:

- Fortalecimento da transparência ativa e passiva.

### **4ª fase – de 2012 em diante – Integridade e melhoria dos serviços**

Novamente a ampliação do papel das ouvidorias como agentes:

- Promoção da integridade
- Unidades de produção de conhecimento organizacional.
- Melhorias dos serviços públicos

## **2.6 Regulação das ouvidorias**

A regulação das ouvidorias públicas no Brasil é muito recente. Em 2017, foi sancionada a Lei Federal nº 13.460/2017, conhecida como a Lei de Proteção aos Usuários do Serviço Público, que estabelece as atribuições precípuas das ouvidorias de órgãos da administração direta ou indireta, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Cabe registrar que a presente Lei teve sua origem na tramitação de proposições legislativas iniciadas no Senado Federal. O ponto de partida foi o Projeto de Lei do Senado nº 439 – Brasil, 1999, com a finalidade de regulamentar a determinação expressa contida na Emenda Constitucional nº 19 (Brasil, 1998). Essa emenda, conhecida como a Reforma Administrativa, estabeleceu em seu artigo 27 que o Congresso Nacional deveria aprovar, no prazo de cento e vinte dias, uma lei específica de defesa do usuário de serviços públicos. Tal previsão representava um marco importante para o fortalecimento do controle social e da cidadania administrativa no Brasil, ao reconhecer formalmente o usuário como sujeito de direitos perante a Administração Pública.

No Senado Federal, a redação original do projeto tinha como escopo exclusivo a regulamentação da matéria no âmbito da União. No entanto, durante a tramitação na Câmara dos Deputados, que atuou como Casa Revisora por meio da apreciação do Projeto de Lei nº 6.953 (Brasil, 2002), a proposta legislativa sofreu alterações substanciais. Entre elas, destaca-se a ampliação de seu alcance para abranger não apenas o Poder Executivo, mas também os Poderes Legislativo e Judiciário, assim como todas as esferas federativas. Essa decisão refletiu a compreensão de que a proteção dos direitos dos usuários deveria se aplicar de maneira uniforme e abrangente a toda a Administração Pública, consolidando o princípio da universalidade do acesso à informação, da participação e do controle dos serviços públicos pelos cidadãos.

No aspecto público, a regulamentação ocorreu no ano seguinte com o Decreto Federal nº 9.492/2018 (Brasil, 2018), que também instituiu o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, com a definição das competências do órgão central e das ouvidorias setoriais.

## **2.7 Evolução histórica e normativa das ouvidorias do Brasil**

- Decreto Federal nº 93.714/1986 - Dispõe sobre a defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Federal.
- Constituição Federal de 1988, Art. 37, §3º
- Lei nº 10.683/2003 - Define competências da Controladoria-Geral da União (CGU), incluindo a coordenação das ouvidorias no Executivo Federal.
- Para as ouvidorias jurídicas, temos a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.
- Decreto nº 5.135/2004 - Estabelece oficialmente a Rede de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, centralizando sua gestão na CGU.
- Decreto nº 6.932/2009 - Dispõe sobre a simplificação do atendimento aos usuários dos serviços públicos, reforçando o papel das ouvidorias.
- Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI)
- Portaria nº 50.252, de 15 de dezembro de 2015 – Institui, no âmbito da Controladoria-Geral da União, o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-Ouv e a Sala de Monitoramento das Ouvidorias.
- Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias.
- Portaria nº 1.864 - de 24 de outubro de 2016. Institui o Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas.

- Resolução da rede de ouvidorias nº 2, de 8 de agosto de 2016 - Institui o Regimento Interno da Rede de Ouvidorias criada pela Portaria CGU nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015.
- Portaria OGU/CGU nº 1.866, de 29 de agosto de 2017 - Institui o Sistema Informatizado de Ouvidorias dos Entes Federados - e-Ouv Municípios - e cria o procedimento simplificado de adesão ao Programa de Fortalecimento de Ouvidorias.
- Lei nº 13.460/2017 – Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos.
- Decreto nº 9.094/2017 - Dispõe sobre a simplificação dos serviços públicos.
- Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de janeiro de 2018 - Dispõe sobre os procedimentos aplicáveis à Solicitação de Simplificação de que trata o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017.
- Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD);
- Decreto nº 10.153/2019 - Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciantes de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.
- Decreto nº 10.228/2020 - Altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, que regulamenta a Lei nº 13.460.
- Controladoria-Geral da União (CGU) – IN nº 17/2020 - Regulamenta o funcionamento das ouvidorias no âmbito do Poder Executivo Federal.
- Portaria nº 1.181/2020 - Dispõe sobre critérios e procedimentos para a nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo ou função comissionada de titular da unidade setorial de ouvidoria no âmbito do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal - SisOuv.
- Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 - Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital.
- Decreto nº 10.890/2021 - Atualiza as diretrizes para funcionamento das ouvidorias no Poder Executivo Federal.
- Decreto nº 11.330/2023 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

## 2.8 Desafios

Com a promulgação da Lei nº 13.460/2017, as ouvidorias públicas passaram a ter um marco legal consolidado, o que trouxe avanços significativos, mas também desafios complexos. Um dos principais desafios enfrentados é o fortalecimento institucional das ouvidorias, que historicamente se desenvolveram de forma heterogênea, sem padronização de procedimentos. Muitas ainda lidam com falta de autonomia, recursos humanos insuficientes e infraestrutura limitada, o que compromete sua capacidade de atender plenamente às demandas dos usuários e de exercer seu papel estratégico na mediação entre cidadão e Estado.

Prova disso é o primeiro resultado do Índice de Maturidade em Ouvidoria Pública MMOuP – (CGU, 2023), desenvolvido pela Ouvidoria Geral da União do biênio 2022/2023. O índice trabalha em quatro dimensões: estruturante (básico, nota: 2,75), essencial (básico, nota: 2,12), prospectiva

(limitado, nota: 1,69) e a média ponderada de maturidade SisOuv ficou com a nota: 2,19. Conforme os critérios de pontuação, o resultado obtido foi “Básico”. A dimensão específica não foi avaliada no primeiro biênio do MMOuP.

### Quadro 1 – Pontuação dos níveis MMOuP

PONTUAÇÃO DOS NÍVEIS	
Otimizado	4
Sustentável	$3 \leq p < 4$
Básico	$2 \leq p < 3$
Limitado	$p < 2$

Fonte: Figura extraída da Nota Informativa 954/2023/CGOUV/DOUV/OGU

Cabe destacar que a Ouvidoria-Geral da União disponibiliza o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), obrigatório para os órgãos e entidades do poder executivo federal, e opcional para os demais níveis e esferas do governo, mediante acordo de cooperação com a Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Outro desafio central está relacionado à consolidação de uma cultura de participação social efetiva. Embora a Lei nº 13.460/2017 reforce os mecanismos de controle social e de escuta ativa, na prática muitos órgãos públicos ainda tratam a ouvidoria como um setor meramente burocrático e reativo, focado no atendimento pontual de reclamações.

Dentro deste contexto, o Governo Federal disponibiliza um painel (Painel Resolveu?), para dar transparência e fornecer dados sobre a participação social via ouvidoria. Utilizando como parâmetro temporal o biênio de janeiro de 2022 a dezembro de 2023, os resultados estão demonstrados no quadro nº 02.

### Quadro 2 - Painel Resolveu?

Painel resolveu?	nº Ouvidorias	nº Manifestações	Prazo médio de resposta	% Satisfação cidadã
Ouvidorias Federais	326	1.669.000	30 dias	41,80%
Ouvidorias Estaduais	379	96.000	27 dias	52,60%
Ouvidorias Municipais	1905	187.000	40 dias	44,80%
Ouvidorias de Serviços Autônomos	70	18.000	14 dias	52,70%

Fonte: Tabela criada pelo autor com base nas informações obtidas no Painel Resolveu? – disponível na Central painéis CGU.

É necessário fortalecer a percepção da ouvidoria como uma instância de governança, capaz de gerar dados estratégicos, propor melhorias nos serviços e influenciar diretamente a melhoria dos serviços e a formulação de políticas públicas, ampliando o ciclo democrático e a accountability.

Por fim, esse cenário exige uma política interna de ouvidoria apoiada pela direção e o envolvimento das áreas, como também comprometimento e atuação cada vez mais qualificada dos profissionais de ouvidoria, segundo Pereira (2020).

## **2.8 Influência da lei nas ouvidorias públicas**

A promulgação da Lei nº 13.460/2017 representou um divisor de águas do ponto de vista do fortalecimento das ouvidorias públicas no Brasil. Antes dessa legislação, as ouvidorias operavam de forma fragmentada, baseadas em normativos esparsos, como a Constituição de 1988, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009). Com a Lei nº 13.460, as ouvidorias passaram a ter respaldo legal claro, assumindo oficialmente o papel de canais de escuta, mediação e promoção de melhorias na gestão pública.

Nesta mesma toada, uma das maiores influências da Lei foi a consolidação das ouvidorias como instrumentos de regulação (influência na estrutura administrativa), conferindo a elas uma função estratégica na relação entre o Estado e os cidadãos. A legislação não apenas define os direitos dos usuários, como também impõe à administração pública a obrigação de assegurar canais acessíveis, eficientes e transparentes para o recebimento e o tratamento das manifestações. Assim, as ouvidorias deixaram de ser vistas apenas como setores de atendimento e passaram a ocupar posição central, contribuindo para a transparência, o controle social e o aperfeiçoamento dos serviços.

A Lei também fortaleceu a participação social ao estabelecer que as manifestações recebidas pelas ouvidorias devem ser tratadas como instrumentos de melhoria da qualidade dos serviços públicos. Isso significa que as informações coletadas por meio das reclamações, sugestões, denúncias e elogios não se limitam ao atendimento pontual, mas devem ser processadas, analisadas e convertidas em relatórios e diagnósticos que orientem a gestão pública (influência social). Dessa forma, a influência é direta tanto na promoção da accountability quanto na democratização da gestão pública, permitindo que as demandas sociais sejam incorporadas às decisões institucionais.

Na influência jurídico/normativa, a Lei nº 13.460/2017 representou um avanço significativo ao consolidar, em um único diploma legal, direitos, deveres e mecanismos de participação dos usuários de serviços públicos. A criação de um marco legal específico trouxe segurança jurídica tanto para os cidadãos quanto para os gestores públicos, uma vez que definiu parâmetros claros para a atuação das ouvidorias, prazos de resposta e formas de avaliação dos serviços. Essa normatização contribuiu para a uniformização das práticas administrativas, anteriormente marcadas pela informalidade e disparidade entre os entes federativos. Além disso, ao dialogar com outras legislações, como a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de Processo Administrativo, a Lei nº 13.460 fortaleceu o arcabouço legal da cidadania administrativa, promovendo maior coerência e efetividade no relacionamento entre o Estado e os usuários dos serviços.

Já na influência política, a lei também teve relevância ao criar os Conselhos de Usuários e ao estabelecer mecanismos formais de participação social. A norma reposiciona o cidadão como co-participante da gestão pública, conferindo maior legitimidade às políticas públicas. O Estado passa

a ser pressionado a adotar uma postura mais responsiva, abrindo espaço para o diálogo democrático entre administração e sociedade civil. Nesse sentido, a Lei nº 13.460/2017 se alinha às agendas contemporâneas de governança pública, que buscam integrar transparência, participação e responsabilização como fundamentos de uma administração voltada ao interesse público.

Na influência cultural, a promulgação da lei contribuiu para a mudança de mentalidade dentro da administração pública, estimulando a adoção de uma cultura organizacional mais orientada ao cidadão. Ao reconhecer formalmente os direitos dos usuários e estruturar formas efetivas de escuta, a legislação promove a transição de um modelo burocrático e fechado para um modelo mais aberto, inclusivo e sensível às demandas sociais. Essa mudança cultural é fundamental para que a atuação das ouvidorias vá além do atendimento formal, passando a influenciar decisões, políticas e a qualidade dos serviços públicos prestados. Com isso, a lei ajuda a consolidar uma ética pública centrada no respeito, na empatia e na responsividade institucional, pilares indispensáveis para o fortalecimento da democracia e da confiança nas instituições públicas.

Por fim, a Lei impulsionou a necessidade de profissionalização das ouvidorias (influência profissional). Com a regulamentação, as ouvidorias precisam não apenas garantir respostas ágeis e adequadas aos cidadãos, mas também operar de acordo com critérios de eficiência, publicidade, moralidade e legalidade. A criação de sistemas integrados e a exigência de relatórios periódicos são reflexos desse processo. Isso demanda investimentos constantes em capacitação dos ouvidores, modernização tecnológica e adoção de práticas de gestão orientadas por resultados, consolidando as ouvidorias como verdadeiros pilares de governança pública e de fortalecimento da democracia participativa no Brasil.

Importa destacar que a Lei nº 13.460/2017 não se aplica ao Ministério Público brasileiro. Por iniciativa legislativa reservada somente o Procurador-Geral da República pode propor normas sobre a organização interna do Ministério Público, conforme o art. 26, II, da Lei Complementar nº 75 (Brasil, 1993).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória das ouvidorias públicas no Brasil, conforme apresentada neste trabalho, revela uma evolução significativa, tanto do ponto de vista institucional quanto normativo, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 13.460/2017. Essa legislação consolidou um marco regulatório essencial, conferindo às ouvidorias um papel estratégico na promoção da regulação social, da transparência e da *accountability*, reposicionando o cidadão como protagonista da gestão pública.

A análise demonstrou que a regulação, em seu sentido mais amplo, transcende a mera produção normativa, assumindo contornos de governança democrática, controle social e garantia de direitos. Nesse contexto, as ouvidorias tornam-se ferramentas centrais de mediação entre Estado e sociedade, permitindo que as manifestações dos usuários sejam incorporadas como subsídios relevantes para o aprimoramento das políticas públicas.

Entretanto, os desafios persistem. O fortalecimento institucional das ouvidorias, a superação de estruturas frágeis e burocratizadas, a ampliação da escuta qualificada e a efetiva transformação das demandas em melhorias concretas ainda são obstáculos a serem enfrentados. Os dados recentes sobre o Índice de Maturidade em Ouvidoria Pública e os baixos índices de satisfação revelam a

necessidade de apoio institucional, investimentos contínuos em estrutura, capacitação profissional e inovação tecnológica.

Portanto, para que as ouvidorias públicas cumpram plenamente seu papel como instrumentos de regulação social, é imprescindível que deixem de ser percebidas como espaços secundários e passem a ser reconhecidas como núcleos estratégicos de participação cidadã e de inteligência institucional. Isso implica uma mudança de cultura dentro do setor público, com foco na escuta ativa, na gestão orientada por dados e na corresponsabilidade entre Estado e sociedade.

Em suma, as ouvidorias são expressões contemporâneas dos mecanismos de regulação social, especialmente no campo do controle da qualidade dos serviços e das políticas públicas. Ou seja, elas cumprem dupla função: de mediação entre sociedade e Estado e de retroalimentação dos processos de gestão pública, orientando ajustes, correções e melhorias.

É imprescindível reconhecer o papel da Ouvidoria-Geral da União no fortalecimento e na consolidação das ouvidorias públicas no Brasil. Destaca-se, nesse contexto, a criação e o aprimoramento do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal – SisOuv, bem como o desenvolvimento dos produtos da Rede Nacional de Ouvidorias (Renouv), os quais incluem a jornada do ouvidor, a Trilha de Capacitação Renouv, os protocolos de acolhimento de vítimas de assédio, o guia de boas práticas, o guia de implantação de ouvidorias e o plano de comunicação institucional, entre outros instrumentos estratégicos voltados à qualificação da atuação das ouvidorias públicas.

Como sugestão, faz-se necessário um debate mais aprofundado da regulamentação da legislação, que promova realmente melhorias na prestação dos serviços públicos, nas políticas públicas e na satisfação dos usuários – que é o equilíbrio entre o prazo de resposta e a resolubilidade.

Para avançarmos sob as seguintes perspectivas: apoio amplo institucional, fortalecimento, autonomia funcional e reconhecimento; lisura, qualidade e tempestividade nas respostas, aprimoramento dos critérios técnicos de nomeação para além do que é estabelecido na Portaria nº 1.181 (Brasil, 2020), vinculação orçamentária e maior aproximação das ouvidorias com os Conselhos de Usuários.

Dessa forma, assegura-se que as ouvidorias cumpram efetivamente seu papel como canal de comunicação, espaço de conciliação, promotoras da cidadania, da integridade e da transparência.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *Democracia e as novas formas de participação*. São Paulo: Cortez, 2002.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BARREIRO, Adriana Alvim; PEREZ, José Roberto; PASSONI, Eric (org.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. São Paulo: Editora da Unicamp, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Painel Resolveu?* [recurso eletrônico]. Brasília: Ouvidorias.gov, [s.d.].

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.181, de 10 de junho de 2020. Dispõe sobre critérios e procedimentos para a nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo ou função comissionada de titular da unidade setorial de ouvidoria no âmbito do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal – SisOuv. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 16 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das ouvidorias no âmbito da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 1986.

BRASIL. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, para dispor sobre a atuação das ouvidorias no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 6 set. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e a organização da Administração Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a reforma do Poder Judiciário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 21 maio 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 121, p. 1, 27 jun. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 309, de 16 de outubro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 out. 1992.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 439, de 1999. Dispõe sobre normas de defesa do usuário de serviços públicos. Senado Federal, Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6.953, de 2002. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2002.

CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Primeira Ouvidoria do Brasil foi criada em Curitiba há 29 anos. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/primeira-ouvidoria-do-brasil-foi-criada-em-curitiba-ha-29-anos>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Ouvidoria Geral da União (OGU). *Nota Informativa n.º 954/2023/CGOUV/DOUV/OGU: Percepções decorrentes do 1º Ciclo Integral de Avaliação de Maturidade do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal*. Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/mmoup/nota-informativa-954.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Constitucionalismo e ouvidorias do Ministério Público: um projeto de integridade em construção no paradigma do Estado Democrático de Direito*. Brasília, DF: CNMP, 2018.

DONOLO, Carlo. Poder instituinte: as transformações das políticas públicas na sociedade do conhecimento. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 25–68, 1998.

OGUS, Anthony. *Regulation: legal form and economic theory*. Oxford: Clarendon Press, 1994.



PEREIRA, Bruno Marques. Gestão da ouvidoria orientada por resultados. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, São Paulo, ano 3, n. 3, p. 93–106, 2020.

ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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