

Luciana Bertachini

FUNDAMENTOS DE BIOÉTICA NA ATUAÇÃO DE OUVIDORIA

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Bioética do Centro Universitário São Camilo, orientada pelo Prof. Dr. Márcio Fabri dos Anjos, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Bioética.

São Paulo

2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Padre Radrizzani

Bertachini, Luciana

Fundamentos de bioética na atuação de ouvidoria / Luciana Bertachini. -- São Paulo : Centro Universitário São Camilo, 2014.
314 p.

Orientação de Márcio Fabri dos Anjos

Tese de Doutorado em Bioética, Centro Universitário São Camilo, 2014.

1. Bioética. 2. Ouvidoria. 3. Direitos humanos. I. Anjos, Márcio Fabri dos II. Centro Universitário São Camilo III. Título.

CDD: 179.1

Luciana Bertachini

FUNDAMENTOS DE BIOÉTICA NA ATUAÇÃO DE OUVIDORIA

São Paulo, ___ de junho de 2014

Prof. Dr. Márcio Fabri dos Anjos (orientador)

Professor Examinador (nome)

Professor Examinador (nome)

Professor Examinador (nome)

Professor Examinador (nome)

DEDICATÓRIA

Ao meu Pai, *Waldemar Bertachini*, pela oportunidade da vida, pelo incentivo e constante apoio na busca de novas conquistas, por sua integridade e exemplo ético; por me conduzir pelos caminhos da coragem e da Fé, acreditando em mim, dedicando-me sua valiosa amizade. Obrigada, meu pai, meu amigo.

A minha irmã *Claudia* e a minha mãe *Cleide*, com quem compartilhei experiências de carinho e que partiram desta vida deixando lembranças de esperança e amor.

Agradecimentos

Ao **Prof. Dr. Márcio Fabri dos Anjos** pelo privilégio de ser sua orientanda. Por seu conhecimento, coerência e serenidade no planejamento e condução desta tese. Seus ensinamentos despertaram em mim o entusiasmo e o preparo para prosseguir nos caminhos da Bioética.

Ao Presidente das Entidades Camilianas, **Prof. Dr. Pe. Léo Pessini**, por reunir qualidades humanas e profissionais traduzidas em uma irretocável trajetória de amizade, confiança e nobreza de ensinamentos; por compartilharmos inovações e publicações científicas. Um gestor de visão sempre à frente por engajar-se em projetos pioneiros, como a Ouvidoria, assumindo desafios e incentivando o cuidado ético com os valores humanos na Organização.

Ao Superintendente da União Social Camiliana, **Prof. Dr. Pe. Christian de Paul de Barchifontaine**, por acompanhar as etapas deste estudo, oferecendo-me seu positivismo e confiança; por permitir que as atividades da Ouvidoria continuem avançando na dimensão educacional e por legitimar os princípios éticos da Ouvidoria-Geral na União Social Camiliana.

Ao Coordenador do Curso de Pós Graduação em Bioética do Centro Universitário, **Prof. Dr. William Saad Hossne**, pelos seus ensinamentos filosóficos, sua cultura e dedicação na formação de jovens Bioeticistas Brasileiros.

Aos Diretores da União Social Camiliana, **Prof. Fernando Leão** e **Prof. Carlos Ferrara Júnior**, pela compreensão e sensibilidade na trajetória desta pesquisa, oferecendo suas palavras de estímulo e confiança.

À **Neusa Da Costa Bacchini** e à **Fernanda Guerra Bueno**, amigas e companheiras de jornada nas atividades desafiantes e gratificantes da Ouvidoria, pelo convívio harmonioso com exímia competência profissional e incentivo diário que fez cada momento deste estudo parecer mais suave. Para vocês com muito mérito, ofereço infinitos **elogios**.

À Ouvidora-Geral do Governo do Estado de São Paulo, **Maria Inês Fornazaro**, à Ouvidora-Geral da cidade de São Paulo, **Maria Lumena Sampaio**, à Ouvidora-Geral da Universidade de Campinas-Unicamp, **Adriana Eugênia Alvim Barreiro**, e à Ouvidora-Geral da Conferp, **Rosélia Araújo Vianna**, pelo indescritível privilégio da amizade, por compartilhar projetos e pelas oportunidades de intercâmbio internacional que muito me enriquecem.

Aos estimados *Dr. João Elias de Oliveira*, primeiro Ouvidor Público Brasileiro, à *Claudia Regina Haponczuk De Lemos*, Ouvidora-Geral do Incor e Hospital das Clínicas/USP, ao *Prof. Dr. Fernando Altemeyer Júnior*, Ouvidor-Geral da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), e ao *Arnaldo Podestá Júnior*, Ouvidor-Geral da Universidade Federal de Santa Catarina, por apadrinharem meu início de trabalho em Ouvidoria; por compartilharem comigo suas experiências, sempre realçando as questões éticas e a integridade profissional, que motivaram minha dedicação ao estudo de um tema inédito em Bioética.

Aos dirigentes da *Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) Nacional e Seccional São Paulo* e aos dirigentes do *Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU)* pelas oportunidades de ensinamentos, de delicada homenagem e pelas valiosas contribuições com literatura especializada.

Ao Doutor em Bioética *Prof. Virgínio Cândido Tosta de Souza* pelo carinho e ternura em todos os encontros acadêmicos, e aos Mestres em Bioética *Pedro Campana*, *Edson Umeda* e *Gil Emerson Aguiar* por formarmos um quarteto de estudos em Bioética que suscitou debates calorosos que nutriram um singelo coleguismo.

À *Dra. Márcia Angélica Menon*, minha referência em **saber cuidar** com ética e compaixão o ser humano, por sua sabedoria em tudo que faz, capaz de transmitir a admiração, os desafios e as conquistas imperecíveis da realidade da vida.

À equipe médica do *Ambulatório de Neuropsiquiatria Geriátrica da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP-EPM)* pelo convívio semanal tão gratificante e encorajador, em que a Bioética se tornou nova escola de diálogo multidisciplinar.

Ao *Davi Bagnatori Tavares* pela oportunidade de aprendizagem ao interagir com seu primoroso trabalho de revisão e adequação científica da dissertação.

Ao *José Rambaldi Filho*, que compreende minhas escolhas e me oferece sua carinhosa torcida. Aos queridos *Andrés*, *Pedro Humberto* e *Giovanni* pelas distintas fases e formas de acarinharem sua *tia-madrinha*.

Aos “*cidadãos-manifestantes*” que de maneira direta ou indireta possibilitaram a construção de experiências que me faz acreditar que a Ouvidoria é possível.

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

Rubem Alves

BERTACHINI, Luciana. **Fundamentos de Bioética na atuação de Ouvidoria**. 2014. 314f. Tese (Doutorado em Bioética) – Centro Universitário São Camilo, São Paulo, 2014.

Nascidas junto ao movimento de redemocratização do Brasil, as Ouvidorias têm expressão em instituições públicas e privadas e são voltadas para a acolhida de todos os cidadãos, possuindo, como essência de trabalho, a *escuta* de pessoas num espaço aberto e livre para as manifestações de cada um, possibilitando o diálogo, a contribuição e a participação do cidadão nos processos de transformação e aprimoramento da gestão, quando bem estruturada nas instituições de modo geral. A Ouvidoria observa que a sociedade contemporânea está cada vez mais crítica diante das injustiças, discriminações, desinformações e desigualdades que vulnerabilizam as características constitutivas da pessoa humana no exercício de sua cidadania. É indispensável que se trabalhe as questões (bio)éticas para consolidar as práticas da Ouvidoria mediante o diálogo com transparência junto às esferas do poder em instituições públicas e privadas. Nessa linha de ideias, o presente estudo faz um breve histórico da evolução da Ouvidoria, examinando os fundamentos da Bioética nas práticas do ouvidor. Observou-se uma confluência relevante proporcionando significativos impactos nas discussões éticas, sendo a Bioética da Proteção um instrumento fundamental de suporte reflexivo às Ouvidorias no sentido de se potencializarem como *dispositivo social* facilitador do diálogo ante os desafios de minimizar as assimetrias de poder e vulnerabilidade. Para tanto, um projeto para uma nova sociabilidade requer do ouvidor uma visão ampliada sobre os referenciais bioéticos, transformando-se em um instrumento concreto a mais, para contribuir no complexo processo de discussão, emancipação e consolidação das democracias, da cidadania e da justiça social. A caminhada evolutiva da Ouvidoria requer a postura crítica e interventiva do ouvidor, com sabedoria, atuando nos limites de sua função, com o objetivo claro de diminuir significativamente as disparidades constatadas no âmbito social e aprimorar medidas de proteção dos valores humanos e dos direitos de cidadania.

Palavras-chave: Bioética. Ouvidoria. Direitos Humanos.

BERTACHINI, Luciana. **Foundations of Bioethics in Ombudsmanship**. 2014. 314f. Thesis (Doctorate in Bioethics) – Centro Universitário São Camilo, São Paulo, 2014.

Born within the Brazilian democratization movement, Ombudsmen have expressed their intentions in public and private institutions. They are geared towards the acceptance of all citizens, having core work, listening to people in an open and free space for demonstrations. These demonstrations would enable dialogue, contribution and participation of citizens in the processes of transformation. This movement would also pave the way for improvement of management, when there is proper general institutional structure. The ombudsman notes that contemporary society is increasingly critical in the face of injustice, discrimination, misinformation and inequalities that make vulnerable the constitutive characteristics of the human person in terms of their citizenship. It is essential that they work with issues in relation to bioethical practices to consolidate the ombudsman through dialogue, utilizing transparency within the spheres of power in public and private institutions. Within this line of ideas, this study makes a brief history of the evolution of the ombudsman examining the foundations of bioethics in the practices of the ombudsman. There was a major confluence providing significant impacts in ethical discussions, and bioethics of protection as an essential tool for reflective support to the ombudsman. This should be enacted in order to be a potential device as a social facilitator of dialogue, before the challenges of minimizing the asymmetries of power and vulnerability. For this to occur, a new social design requires the ombudsman make bioethical references turn into more concrete instruments. This includes contribution to the complex process of discussion, empowerment (and consolidation) of democracies, citizenship vision, and social justice. The evolutionary cycle of an ombudsman requires critical (and interventionist) posture, wisdom, acting within the limits of functionality, having a clear objective of significantly reducing the disparities observed within the social sphere, improving measures to protect human values and rights of citizenship.

Keywords: Bioethics. Ombudsman. Human Rights.

BERTACHINI, Luciana. **Fundamentos de Bioética en la Defensoría**. 2014. 314f. Tesis (Doctorado en Bioética) – Centro Universitário São Camilo, São Paulo, 2014.

Las defensorías, que surgieron en el ámbito del movimiento de redemocratización de Brasil, tienen lugar en instituciones públicas y privadas y su finalidad es acoger a las demandas de todos los ciudadanos, puesto que el eje de su labor es promover la *escucha* de personas en un espacio abierto y libre para su manifestación, facilitando el diálogo, el aporte y la participación del ciudadano en los procesos de transformación y perfeccionamiento de la gestión, siempre que se encuentre bien estructurada en las instituciones. La Defensoría advierte que la sociedad contemporánea se muestra cada vez más crítica ante las injusticias, discriminaciones, desinformaciones y desigualdades que conllevan la vulnerabilidad de las características constitutivas de la persona humana en el ejercicio de su ciudadanía. Es indispensable que se planteen las cuestiones (bio)éticas a fin de consolidarse las prácticas de la Defensoría mediante el diálogo transparente con las esferas del poder en las instituciones públicas y privadas. Teniendo presentes dichas ideas, este estudio hace un breve histórico de la evolución de la Defensoría, examinando los fundamentos de la Bioética en las prácticas del Defensor. Se ha observado una confluencia relevante que les confiere impactos significativos a las discusiones éticas, con lo cual la Bioética de la Protección constituye un instrumento fundamental de apoyo reflexivo a las Defensorías hacia su potenciación como *dispositivo social* que favorece el diálogo ante el reto de minimizar las asimetrías de poder y vulnerabilidad. Para ello, un proyecto hacia una nueva sociabilidad plantea al Defensor el desarrollo de una visión amplia sobre los referenciales bioéticos, de modo que se transforme, de manera efectiva, en un instrumento más para contribuir con el complejo proceso de discusión, emancipación y consolidación de las democracias, la ciudadanía y la justicia social. El recorrido evolutivo de la Defensoría requiere una actitud crítica e interventora del Defensor, con sabiduría, en pro de una actuación en los límites de su función, con el objetivo claro de disminuir expresivamente las disparidades constatadas en el ámbito social, buscando perfeccionar medidas de protección de los valores humanos y de los derechos de ciudadanía.

Palabras clave: Bioética. Defensoría del Pueblo. Derechos Humanos.

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2013	162
Gráfico 2: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2007	162
Gráfico 3: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2008	163
Gráfico 4: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2009	163
Gráfico 5: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2010	164
Gráfico 6: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2011	164
Gráfico 7: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2012	165
Gráfico 8: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2013	165
Gráfico 9: Comparativo da Frequência dos tipos de Manifestações do período 2007 a 2013	166

Lista de Siglas

ABO	Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEO	Chief Executive Officer
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
EMBAP	Escola de Música e Belas Artes do Paraná (ambas naquele Estado)
EPUSP	Escola Politécnica da Universidade de São Paulo
ECB	Escola de Cinema de Brasília
FNOU	Fórum Nacional de Ouvidores Universitários
FAMENA	Faculdade de Medicina de Marília
FAMERP	Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto
FAENQUIL	Faculdade de Engenharia Química de Lorena
FAFICOP	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procópio
IES	Instituição de Ensino Superior
IOA	Associação Internacional de Ombudsman
LAI	Lei de Acesso a Informação
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
USC	União Social Camiliana
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UCB	Universidade Católica de Brasília
UNIESP	Universidade de São Paulo
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UNESP	Universidade Estadual de São Paulo
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNIFACS	Universidade Salvador
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
UNIDERP	Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal

SUMÁRIO

Resumo

Abstract

Resumen

Lista de Gráficos

Lista de Siglas

1 INTRODUÇÃO	15
2 OBJETIVOS	19
3 MÉTODO.....	20
4 ORIGENS DAS OUVIDORIAS E SUA CONSOLIDAÇÃO NO BRASIL	24
4.1 Ouvidorias no mundo	34
4.2 O <i>ombudsman</i> na América Latina	42
4.3 Ouvidorias brasileiras	46
4.4 Quadro cronológico	53
4.5 O Código de Defesa do Consumidor	64
4.6 O Usuário e o Consumidor de Serviços Públicos e da Iniciativa Privada	67
5 PRINCÍPIOS E DIMENSÕES DE ATUAÇÃO DA OUVIDORIA	72
5.1 Princípios da Ouvidoria	72
5.2 O Decálogo do Ouvidor	75
5.3 Código de Ética do Ouvidor	77
5.4 Competências do Ouvidor	79
5.5 Ouvidoria e Comunicação	91
5.6 Ouvidorias: práticas nos serviços público e privado	109
5.7 Ouvidorias no Setor de Ensino.....	126

6 UMA ATUAÇÃO CONCRETA DE OUVIDORIA: UNIÃO SOCIAL CAMILIANA.	151
6.1 A União Social Camiliana e sua Carta de Princípios	153
6.2 Implantação da Ouvidoria-Geral na União Social Camiliana (USC)	155
6.3 Ouvidoria na USC: alguns resultados	161
7 BIOÉTICA E OUVIDORIA NUMA VISÃO MULTIDISCIPLINAR	168
7.1 Ouvidoria e Aspectos da Bioética Social.....	175
7.2 Bioética e as práticas profissionais do Ouvidor.....	180
7.3 Sobre o Sujeito-Organização	194
7.4 Sobre o Sujeito-Profissional	208
7.5 Indo além da visão principialista	212
7.6 Ouvidoria e Bioética da Proteção.....	239
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	257
REFERÊNCIAS.....	268
ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

Ao propor a bioética nos anos 70, a grande intuição de V. R. Potter se caracterizava pela convicção de que a sobrevivência num futuro próximo estava pendente de posturas éticas consistentes. Em outros termos, se diria hoje que “o século XXI ou será ético ou nós simplesmente não existiremos” (PESSINI; BERTACHINI; BARCHIFONTAINE, 2014). De fato, os avanços conquistados pela sociedade contemporânea têm exigido reflexões sobre muitas questões éticas relativas ao âmbito do comportamento humano. É esperado e, sobretudo, necessário que os avanços existam e que possam trazer benefícios e contribuições para o aprimoramento de uma sociedade e para a manutenção de um sistema saudável de convivência nos relacionamentos humanos. Entretanto, é indispensável que, em meio à ampla complexidade da humanidade, se construam valores éticos fundamentais que tornem possível a vida, a convivência respeitosa e harmoniosa, na busca de superação das iniquidades, e que possam gerar um futuro de esperança. O cuidado humanizado, como responsabilidade ética assumida, é uma exigência para existirmos no futuro e evitarmos nossa autodestruição.

Dentro desse amplo apelativo ético inserimos a presente análise de aproximação da Bioética com as Ouvidorias. As *Ouvidorias*, por atuarem cotidianamente num campo de desafios éticos decorrentes do pluralismo social, da defesa de direitos e conflitos de interesses, assim como das assimetrias de poder e injustiça em setores sociais com implicações na qualidade de vida das pessoas e na proteção de seus valores, se desenvolvem em relações de grande interesse da bioética.

A sociedade cresce na crítica acerca da corrupção e busca a universalização dos serviços essenciais, reivindicando acesso à qualidade para um estado de bem-estar social para todos. Em tal contexto, tanto a participação política direta quanto a indireta, mediada pelos diversos segmentos da sociedade civil (igreja, partidos políticos, sindicatos, universidades, famílias e organizações governamentais), requerem a existência, a abertura e a institucionalização de canais que pavimentem

o acesso dos cidadãos aos órgãos e serviços oferecidos pelas Instituições (TORTOLANO; CRUZ; ALMEIDA, 2011).

Bobbio (1992) afirma, com razão, que sem os direitos do homem reconhecidos e protegidos não haverá democracia; sem democracia não existem condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. O autor, em outras palavras, diz que a democracia é a sociedade dos cidadãos. Para que ela seja estabelecida, é necessário que os cidadãos tenham oportunidade de participar desse processo.

Uma das formas de proporcionar essa participação, entre outras possíveis na complexidade do sistema democrático, é por meio das Ouvidorias, que atuam como canais de comunicação ao apresentar propostas com base no que os cidadãos expressam. Dessa forma, traz assuntos que os afetam e exercem o poder legítimo de pressão para alterar processos estabelecidos ou sugerir alternativas de ação. É nesse contexto que a instituição de Ouvidorias surge e objetiva contribuir com a ampliação dos espaços democráticos e participativos na administração pública e na iniciativa privada, de forma a colaborar com a promoção da cidadania, na medida em que o cidadão comum encontra um canal para se manifestar diretamente ao órgão prestador de serviço que, porventura, se apresente como agente causador de algum transtorno, ou quando se sentir lesado pelo Estado.

Na iniciativa privada, as Ouvidorias oferecem recursos para o aprimoramento dos processos de gestão, podendo compor comissões ou conselhos de diretoria para assessorar em deliberações de planos de ação que buscam atender aos interesses dos consumidores. Atuam na recomendação de ações preventivas, pedagógicas (orientando os cidadãos) e intervencionistas com programas para correção de processos administrativos e fomento de novas posturas ético-profissionais, visando à harmonia de relacionamentos humanos, que se refletem no chamado “clima institucional”.

Ao longo do trabalho, serão desenvolvidos com mais detalhes esses e outros importantes aspectos que constituem as Ouvidorias, aprofundando os pontos de confluência com a Bioética.

A Bioética tem sua gênese marcada não apenas pelos novos fatos do desenvolvimento tecnocientífico, mas, principalmente, pelas ambiguidades que surgiram com o seu uso. A II Guerra Mundial e as formas invasivas de pesquisas tecnológicas sobre seres humanos foram estarrecedoras para a consciência ética e provocaram o despertar de iniciativas para discutir e propor diretrizes e normas de radical transformação nos procedimentos éticos (ANJOS; SIQUEIRA, 2007). A evolução propositiva da Bioética teve uma polarização bastante acentuada na direção de diretrizes e normas voltadas para a área clínica de pesquisas e cuidados de saúde. Nessa perspectiva, a sistematização feita por Beauchamp e Childress em sua obra *Principles of biomedical ethics* (1979) ao cunhar os quatro princípios – Autonomia, Não Maleficência, Beneficência, Justiça – ganhou, por vários fatores, tal projeção que esses princípios passaram a ser considerados também os princípios fundamentais da Bioética (PESSINI; BARCHIFONTAINE, 2008).

Não faltaram, no entanto, críticas ao que veio a ser chamado de *princípioalismo* norte-americano. As críticas, entretanto, não visam propriamente aos princípios, mas à redução da Bioética a eles e à pretensão de se abranger a pluralidade e complexidade das realidades sociais apenas com eles (LEPARGNEUR, 1996). As críticas, por outro lado, se transformaram, também, em proposições, como veremos adiante, principalmente no contexto latino-americano, de modo geral, e no brasileiro, em particular (KOTTOW, 1995; SCHRAMM, 2008; HOSSNE, 2006).

Além desse passo na superação do princípioalismo, a bioética latino-americana superou, também, a restrição dos seus conceitos à área das pesquisas e dos cuidados clínicos de saúde, para ganhar os espaços das estruturas culturais, sociopolíticas, econômicas e ambientais. A Bioética, em nosso contexto, abrange a discussão sobre as estreitas conexões que se interpõem entre as relações interpessoais e os sistemas sociais e suas estruturas mais amplas (PESSINI; BARCHIFONTAINE, 2012).

Já pela ênfase na autonomia, beneficência e equidade nas relações interpessoais, identificam-se inúmeras interfaces de conceitos e de concepções em que se veem associadas práticas profissionais da Ouvidoria e as propostas da Bioética. Dessa forma, seja pelo vigor da Bioética como movimento mundial por novas práticas de ética, seja pela amplitude que assume como disciplina formal de

conhecimento, cabem as questões que o presente estudo se propõe a abordar, desenvolvidas adiante.

De fato, de seu lado, a Ouvidoria edifica suas bases na atividade de “ouvir o ser humano” em observância à sua dignidade e possível vulnerabilidade, pautada pela confiabilidade e pelo compromisso em contribuir com a defesa de seus direitos e interesses legítimos, tantas vezes subestimados. A Bioética, por sua vez, assume esses mesmos ideais e normas. Tendo, porém, apurada de modo acadêmico a formulação de seus princípios e referenciais e ampliada sua compreensão sobre as interferências sociais e culturais que se interpõem nas relações interpessoais, torna-se uma possível fonte de enriquecimento teórico para a Ouvidoria. Isso parece constituir uma justificativa plausível para o presente estudo. Acresce o fato de não dispormos, até o momento, na literatura nacional e estrangeira, de um estudo formal específico sobre a aproximação entre Bioética e Ouvidoria. Dentro desse quadro delimitamos os objetivos e métodos de aproximação e procedimento.

2 OBJETIVOS

Objetivo Geral

- Explicitar fundamentos de Bioética no exercício da Ouvidoria.

Objetivos Específicos

- Explicitar fundamentos éticos de confluência entre Ouvidoria e Bioética.
- Estudar as possibilidades de contribuição da Bioética nas práticas da Ouvidoria.

3 MÉTODO

O método de aproximação temática deste estudo é bibliográfico, enquanto recorre a escritos sobre Ouvidoria e Bioética que ofereçam os elementos constitutivos de ambos os campos e contribuam com a busca dos objetivos a que nos propomos. O recorte bibliográfico, embora não de forma restritiva, privilegia o contexto brasileiro, dentro do conjunto latino-americano. A literatura sobre a Ouvidoria no Brasil e no mundo discorre sobre temas abrangentes; por outro lado, também apresenta relatos específicos voltados para os modelos brasileiros de Ouvidorias Setoriais. Como tarefa introdutória, será feito um levantamento com base na literatura mundial e brasileira sobre o instituto da Ouvidoria, os princípios básicos ou clássicos, as características, segmentos de atuação, bem como os domínios e competências do ouvidor com ênfase no universo ético que a alicerça.

No recurso aos escritos, busca-se explicitar as características, os princípios e os referenciais que são identificáveis correspondentemente na prática da Ouvidoria e na Bioética, em função de perceber as afinidades de elementos a que confluem no campo ético. Nessa opção, busca-se notar conexões que possam relacionar eventos de natureza reflexiva com a execução prática (ALMEIDA; ROUQUAYROL, 1992). Eventos esses que permitem identificar os fatores e elementos éticos implicados na atuação das Ouvidorias, coincidentes ou não, com fundamentos da Bioética que venham a contribuir com o desempenho das suas responsabilidades e decisões na prática profissional. Pois tendo a prática profissional do ouvidor a finalidade de aperfeiçoar, fortalecer e legitimar socialmente as ações da Ouvidoria na proteção dos direitos e interesses legítimos do cidadão, a Bioética pode representar uma referência ético-crítica.

Parece adequado, na aproximação aos princípios clássicos da Ouvidoria e aos fundamentos da Bioética, ter presente duas dimensões de sujeitos implicados em Ouvidorias: o *Sujeito Profissional – o ouvidor* e o *Sujeito Organização – as Instituições*. Enquanto a primeira privilegia relações interpessoais, em que se põe à prova a ética do profissional ouvidor, da segunda emergem com mais clareza as relações sociais como um encontro de sujeitos cidadãos, desafiados a contribuir

com a ética das organizações. A prática encontra muitos desafios éticos na implantação e desenvolvimento das Ouvidorias. As condições e capacidades de *autonomia, vulnerabilidade, confiabilidade, privacidade, escuta e prudência* ocupam um lugar privilegiado para a análise bioética deste estudo, permitindo-nos enfatizar os espaços de *força e fragilidade* entre os diferentes sujeitos que habitam a essência do trabalho da Ouvidoria.

No método de procedimento adotado, procuramos, inicialmente, situar a gênese da Ouvidoria no Ocidente, com ênfase no contexto brasileiro. Em seguida, nos debruçamos sobre os fundamentos, princípios e normas que a constituem, mantendo a ênfase para o contexto brasileiro; nessa leitura, procuramos ressaltar os elementos que nos parecem relacionados com a Bioética. Ao final dessa parte dedicada à Ouvidoria, procuramos ilustrar uma atuação profissional concreta nessa área, para o que escolhemos uma instituição da iniciativa privada, com práticas de Ouvidoria e com seus dados disponibilizados ao público. A análise desses dados institucionais não visa a um passo avaliativo nem argumentativo neste estudo, mas elucidativo de formas concretas da presença da Bioética nas práticas em Ouvidoria. Embora os dados utilizados estejam abertos ao público, assim mesmo tivemos o cuidado de consultar a referida instituição sobre algum inconveniente a esse respeito (ANEXO A).

Esse tópico elucidativo representa, de certo modo, um balanço de minha própria experiência profissional iniciada em 2005, na cidade de São Paulo, em Ouvidoria Universitária, numa Instituição de Ensino. Na época, instalou-se a Ouvidoria-Geral, com sede na Mantenedora da área Educacional da Organização para a qual fui contratada na função de ouvidora. No ano seguinte, recebemos solicitações das Unidades Regionais de outros Estados, mas pertencentes à mesma Organização, para a instalação de Ouvidorias regionais. A princípio, entretanto, demonstravam pouco conhecimento sobre as atribuições dessa área. Nesse momento, a Ouvidoria-Geral, com apoio da Superintendência da área, seguiu em viagem para cada Estado a fim de compreender melhor as demandas regionais e de escutar os respectivos diretores sobre suas expectativas. Foi uma vivência decisiva para iniciarmos um trabalho de atuação em rede a fim de estabelecer diretrizes para as atribuições da Ouvidoria entre as Regionais e a Geral.

Naquela época, muitas vezes, o ouvidor era representado pelo próprio diretor da unidade, o que dificultava e até mesmo intimidava o estudante ou funcionário no seu acesso à Ouvidoria. Em 2006, recebi uma ligação da alta direção com um convite para inserir as atividades da Ouvidoria nas Políticas Institucionais da Organização, que seriam atualizadas e publicadas no ano seguinte.

Esse “passo” fez despertar mais meu interesse sobre o tema, abrindo uma nova perspectiva. O entendimento da alta direção sobre a Ouvidoria era que esse canal deveria ser amplo e que o ouvidor fosse um profissional independente e autônomo, tanto em relação à instituição, quanto em relação ao usuário (estudantes e funcionários), para que não gerasse grandes conflitos de interesses em ambas as partes.

Outra ponderação muito importante foi que, a partir das reclamações dos estudantes, novas ações administrativas pudessem ser discutidas, pensadas e reestruturadas, buscando-se, assim, a qualidade do serviço e a revisão de posturas éticas com respeito às pessoas que conviviam estudando ou trabalhando na mesma Instituição. Felizmente foi possível assumir crescentes desafios nessa área, que proporcionaram inquietações e reflexões sobre as atividades cotidianas, diretas e sistêmicas, efetivadas por meio do trabalho da Ouvidoria e com grande potencial para aprimoramento.

Essa experiência profissional me incentivou a estudar a questão. A Ouvidoria, no setor de Educação, é uma prática recente, principalmente quando comparada a outros países da América Latina. Por isso, a tentativa de descrever a experiência desses quase dez anos de atuação em Ouvidoria *interna* e *externa* estabelecendo ênfase nas questões bioéticas sobre o tema tem o objetivo de incentivar novas frentes de reflexões aos gestores, bem como aos ouvidores que buscam atualizações e pesquisas na área.

Após essa parte mais voltada para a Ouvidoria, concentra-se em alguns fundamentos da Bioética pertinentes aos objetivos de sua aproximação com a Ouvidoria. Reconhecemos que essa parte poderia anteceder a referente à Ouvidoria e se considerar fundamentação teórica do estudo, mas, na redação final, pela conveniência de se ter uma visão de conjunto das propostas da Ouvidoria e por seus muitos fundamentos coincidentes com a Bioética, pareceu-nos mais adequado

explicitar primeiro o que se refere à Ouvidoria para depois fazer os recortes específicos de Bioética.

Pela natureza do tema proposto neste estudo, optamos pela abordagem analítica, que auxiliará no cumprimento dos objetivos propostos. No estudo analítico de cada dimensão, serão apresentados, respectivamente, elementos teórico-conceituais e descritivos da prática profissional, para formatarem uma base sólida de informações e experiências que serão fruto de reflexões dos fundamentos da Bioética no campo da Ouvidoria.

Entre as expectativas dessa aproximação da Bioética com a Ouvidoria contamos com a possibilidade de apurar o olhar bioético nos princípios clássicos da Ouvidoria, que são: autonomia, independência, transparência, confidencialidade, imparcialidade e acolhimento, visando a melhor compreensão de suas diferentes áreas de incidência. Este estudo, em particular, adota como base de experiência a implantação e o desenvolvimento de uma Ouvidoria do Setor de Educação, percorrendo sobre os desafios éticos no tratamento de questões individuais, bem como no âmbito da gestão institucional. Ambas as dimensões demonstram necessidade de comunicação efetiva para proporcionar melhorias e mudanças positivas nas bases de relacionamento.

4 ORIGENS DAS OUVIDORIAS E SUA CONSOLIDAÇÃO NO BRASIL

Uma boa compreensão do objeto do presente estudo passa pelas origens da Ouvidoria de modo geral e por sua consolidação específica nos contextos brasileiros. A gênese da Ouvidoria se dá pela concorrência de múltiplos fatores, entre os quais se inserem exigências éticas. Nessa abordagem, serão considerados aspectos históricos desdobrados em nossa cultura ocidental contemporânea, em que se perceberão fatores particularmente políticos e sociais com base nos quais a Ouvidoria se estabelece. Em um passo subsequente, procuraremos analisar as opções éticas e seus critérios implicados nesse perfil de Ouvidoria construído em nossa cultura, estabelecido no contexto brasileiro.

O ouvidor e ombudsman

Representar o cidadão, zelando pelos seus legítimos interesses junto às instituições públicas e privadas. Essa é, em síntese, a função do Ouvidor ou, como também conhecido, *ombudsman* (VISMONA et al., 2000).

Ombudsman, expressão de origem nórdica, resulta da junção da palavra *ombud*, que significa “representante”, “procurador”, com a palavra *man*, que significa “homem”, e não comportava variação (de número ou de gênero); portanto, é equivocado falar-se em “ombudswoman”.

De forma mais detalhada (PRESTES MOTTA, 1974), o termo *ombudsman* associa-se a “mediador” ou “intermediário”, e a literatura apresenta que, em sua concepção clássica, o *ombudsman* é estabelecido pelo poder legislativo para monitorar e regular a atividade administrativa do poder executivo. A palavra tem origem nórdica, compondo-se do prefixo *om*, da raiz *bud* e do sufixo *man*, significando “homem que dá trâmite”, ou seja, aquele que representa alguém. O prefixo *ombud* significa representante, delegado, e o sufixo *man*, homem. *Ombudsman*, portanto, seria o procurador, o defensor ou, ainda, aquele que representa.

Conforme Centurião (2003), essa palavra não pode ser traduzida para o português, por ser recente no vocabulário brasileiro e ainda não ter seu significado plenamente definido, ou significados, pois há uma visão multifacetada em acepções e possibilidades. O autor refere que, muitas vezes, a concepção e o termo *ombudsman* são traduzidos como “ouvidor” na língua portuguesa. O ouvidor do rei, no tempo do Brasil colônia, era o representante da coroa imperial, fiscalizando e aplicando a justiça em seu nome. Essa concepção mudou na contemporaneidade, sendo que a Ouvidoria passou a atuar como representante do cidadão perante o Estado Brasileiro.

Para Oliveira (2000), existe um diferencial mais saliente entre *ombudsman* e ouvidor, especialmente no setor público. O *ombudsman* transita pelo lado externo da administração, é uma figura individual e não um coletivo, obrigatoriamente indicado, eleito ou apontado pelo Parlamento, possui independência plena e autonomia de ação, mandato fixado e, na maioria dos países, ocupa-se da defesa dos interesses e direitos dos cidadãos. No Brasil, essas características assumem uma configuração diferente, em especial no setor público, identificando-se com a denominação de Ouvidorias.

As Ouvidorias Públicas são órgãos integrantes das Administrações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, exercendo as suas funções de modo individual, como um ouvidor, ou, então, como um sistema ou rede, usando a reclamação como garantia do controle interno das instituições. Em seu agir, assume a representação do cidadão na sua qualidade de usuário e destinatário do serviço público. Distintamente do *ombudsman* clássico parlamentar, o ouvidor brasileiro atua com relativa autonomia em relação às demais autoridades. O autor acredita que a eficiência da Ouvidoria dependerá exclusivamente das condições e competência profissional de quem a dirige e que tenha habilidade de demonstrar independência, personalidade e comprometimento, além de ter boa exposição pública, bom relacionamento com a comunidade e o necessário talento para o diálogo e o trânsito político.

Nos últimos anos, Pinski (2003) relata que na experiência brasileira ocorreu uma divisão na terminologia: o termo *ouvidor* prevalece na esfera pública como representante do cidadão, ficando o termo *ombudsman* reservado às empresas da

iniciativa privada, onde costuma significar “representante do consumidor”, “representante do funcionário” ou “representante do cliente”. No entanto, as diferenças de terminologias e seus respectivos contextos de atuação não impedem que ambas cumpram e atinjam os objetivos básicos de suas missões, devendo se aproximar cada vez mais do perfil do *ombudsman* clássico, incorporando a sua filosofia e pugnando sempre por mais autonomia e independência.

Nos últimos tempos, ambas as terminologias foram sendo adotadas nas Ouvidorias da iniciativa privada. O ouvidor e o *ombudsman* tornaram-se semelhantes no entendimento de que devem representar o cidadão e defender os seus direitos, bem como guardar relação direta com a gestão da qualidade de serviços prestados pelas organizações. Nas palavras de Vismona et al. (2000, p. 14), “os dois termos são designados para pessoas com a mesma função. A única diferença é que o ouvidor é um termo mais utilizado em instituições públicas e *ombudsman* em instituições privadas”.

Nessa perspectiva de atribuições, respondendo à indagação inicial, não há diferenças entre ouvidor e *ombudsman* quanto à proposição de medidas correcionais e preventivas, pois ambos antecipam tendências para melhorias dos serviços participam de projetos de planejamento estratégico na Organização. As diferenças existem no sentido de que a Constituição de 1988 não acolheu as propostas de instituir o ouvidor com as características clássicas do *ombudsman* sueco.

Não há no Brasil uma Lei Federal que decrete a instalação de Ouvidorias nas três instâncias governamentais; nem poderia existir, já que, constitucionalmente, devem-se atender as diversas instâncias de poder (federal, estadual e municipal). As Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais é que possuem o poder de criar leis que instituem Ouvidorias. Tramita há tempos no Congresso Nacional Brasileiro uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional) cujo objetivo é instituir uma Ouvidoria da República, independente, fora da alçada do Executivo. Porém, o caminhar do projeto é lento. Em resumo, com raríssimas exceções, não existe uma Ouvidoria brasileira nos moldes do *ombudsman* clássico sueco.

Os Ouvidores que exercem suas funções na União, Estados e Municípios foram nomeados pelo Chefe do Executivo, geralmente por força de Decreto. Não obstante, os atos de nomeação afirmam que, no exercício das suas funções, agem

com autonomia e independência, sendo que muitos detêm um mandato fixo, com a possibilidade de recondução (VISMONA, 2005). A atividade do *ombudsman*, na concepção clássica, guarda alguma semelhança com a atuação do Ministério Público no Brasil, especialmente na América hispânica, onde o *Defensor del Pueblo* tem direito de intervir perante o Judiciário contra eventuais desmandos praticados pela administração pública.

Nessa linha de atuação, faz-se de suma importância alinhar as práticas da Ouvidoria aos seus princípios que contemplem a privacidade, a transparência devida nas administrações pública e privada. No âmbito das Instituições de Ensino Superior (IES), Santos (2012) ressalta a importância da transparência em uma IES comunitária e democrática. Diz que uma Ouvidoria em tal instituição é fundamental, contribuindo como ferramenta para prestar contas à sociedade e ao poder público, indo além de apresentar relatórios e balanços patrimoniais.

Para obter tal intento, somente existirá uma possibilidade para Oliveira (2005) mencionado pelo autor: ser persistente e competente no seu trabalho de inserir, na forma de reclamações, reivindicações e sugestões, os anseios e angústias dos cidadãos no interior da administração, pública ou privada, de modo informal, desburocratizado e com a devida resposta, positiva ou não. Pois o ouvidor, ao assumir o seu papel de representante do cidadão, transformará uma simples reclamação em algo público e oficial.

Gomes (2014) apresenta um quadro comparativo do ouvidor público do Estado de São Paulo e o *ombudsman* sueco:

Característica	<i>Ombudsman</i> sueco	Ouvidor público
Forma de nomeação	Promulgação do ato de escolha pelo Parlamento	Por meio de resolução publicada no Diário Oficial do Estado
Atuação	Ampla, geral e irrestrita	Limitada ao órgão no qual está instalada; Dificuldade para confrontar a administração superior
Formas de atuação	Provocação externa, interna e iniciativa própria (de ofício)	Fundamentalmente, por provocação externa. Em alguns órgãos, recebe manifestações de funcionários

Autonomia	Alta	Média. A autonomia está assegurada na lei, mas trata-se de um órgão subordinado
Autoridade	Alta	Médio. Não tem poder de investigação, poucos têm orçamento próprio e quadro de pessoal
Proteção	Alta. Inamovibilidade assegurada na Constituição	Formalmente alta. Inamovibilidade temporária assegurada na legislação infraconstitucional
Poder	Alto. Poder para investigar, recomendar criticar e apresentar denúncias perante os tribunais	Baixo. Poder para aconselhar e recomendar; Administração não é obrigada a se pronunciar
Quadro funcional	Próprio	Designado
Qualificação exigida	Superior em direito	Não estabelecida na lei
Condições de acesso	Gratuito e não ordinário	Livre, direto, informal e gratuito
Mandato	Quatro anos, permitida a reeleição	Um ano, permitida a recondução

Quadro 1 – Comparativo entre as características do ouvidor público do Estado de São Paulo e do *ombudsman* sueco

Fonte: (GOMES, 2014).

Esse painel expõe pontos de convergências e divergências nas características e atribuições de ambos os profissionais. No Brasil, se convencionou a nomenclatura “ouvidor” nos setores público e privado, compartilhando dos mesmos desafios, avanços e limitações a serem vencidas. Assim sendo, na visão de Sá, Vilanova e Maciel (2004), os termos *ombudsman* e ouvidor são empregados para designar o mesmo profissional, que, na estrutura das organizações, tem a função de representar o cidadão dentro da empresa.

O Ouvido trabalha na continuidade e publicidade de seus atos, gestões e resultados, demonstrando à população o vigor de sua existência e, ao mesmo tempo, alertará os dirigentes sobre a maturidade da instituição e sua relação com a comunidade. Se ainda não possui a independência, constitucionalidade e mandato necessários para o seu autônomo desempenho, o ouvidor brasileiro adquirirá respeito e legitimidade por meio de atuação imparcial, de sua integridade, objetividade, confidencialidade e, mais do que tudo, do seu peculiar senso de justiça.

A implantação da Ouvidoria deve, portanto, partir da correta percepção sobre a visão, a missão e os valores da estrutura organizativa, identificando esses elementos na cultura organizacional e no exercício prático de atuação de seus administradores. Independentemente de ser chamado de ouvidor ou *ombudsman*, a prioridade será compreender o perfil dos públicos, interno e externo, e as características e peculiaridades da dinâmica organizacional, para exercer a função essencial de representar o cidadão e seus direitos como usuários e consumidores de serviços públicos e da iniciativa privada.

O ouvidor, atuando como promotor do fortalecimento da cidadania por meio da valoração de princípios éticos, como o respeito, a verdade, a equidade, a privacidade e a confidencialidade, nos convida a uma leitura bioética dos seus princípios, em consonância com as diretrizes preconizadas pelo Instituto da Ouvidoria.

Ouvidoria e Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC)

As atribuições centrais desenvolvidas pelo ouvidor e pelo Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) refletem os conceitos relativos à comunicação das organizações com seus consumidores, usuários de serviços públicos e colaboradores internos. Constituem “ferramentas” de apoio às diretrizes institucionais relativas à qualidade de atendimento ao cidadão com o objetivo de preservar seus direitos e melhorar os níveis de satisfação no consumo de produtos e serviços que lhes são oferecidos. Atuam, também, na forma de pesquisar as preferências daqueles que são seus públicos-alvo das organizações.

As atribuições, características e distinções entre os Serviços de Atendimento ao Consumidor (SAC) e as Ouvidorias já foram temas polêmicos no passado em função de um crescimento expressivo de implantação de programas de atendimento ao consumidor com, talvez, pouco tempo para a concepção e estruturação adequada sobre cada área. O processo gerou certas “confusões” na visão do consumidor, bem como dos próprios gestores das empresas, entendendo, inicialmente, que SAC e Ouvidorias tinham as mesmas funções. No entanto, as diferenças foram claramente sendo observadas. Existem empresas, inclusive, onde

ambas as áreas trabalham com fluxos complementares de atividades, sem usurpação das funções específicas.

O amadurecimento da cultura organizacional fez com que essas diferenças fossem percebidas, e o crescimento do número de Ouvidorias exigiu uma atualização nesse quadro. Há instituições, entretanto, que ainda desempenham práticas contrárias.

Nas palavras de Ramos (2005, p. 114):

Cabe ao Ouvidor mostrar às empresas como as reclamações podem servir como ferramenta estratégica, uma oportunidade para aprender coisas ainda ignoradas sobre seus produtos e serviços. É o profissional que indica a necessidade de agilidade na decisão sobre as mudanças. As manifestações são analisadas e debatidas com a diretoria para que resultem em soluções permanentes, e não específica, para o caso reclamado.

Ramos (2005) comenta que, embora tenham surgido há quase 300 anos na Suécia, muitas empresas passaram a enfrentar um falso dilema: instalar Ouvidorias em lugar dos Serviços de Atendimento ao Consumidor (SAC), ou ampliar as funções do SAC, sem Ouvidoria. Nos últimos anos, a situação se estabilizou nas organizações mais avançadas, com uma simples equação: investir no SAC para ações de *marketing*, e na Ouvidoria, que, a partir da análise das manifestações, atua junto à administração (diretores e presidentes), levando temas que possam ser estudados para as soluções e indicações de tendências de natureza sistêmica. Gerenciar as reclamações é um meio eficaz para abrir espaço para melhorias, tendo o manifestante como parceiro para o aprimoramento institucional. Segundo a autora, aqueles que estão no poder costumam ser protegidos por assessores próximos, sendo que alguns tendem a “dourar a pílula”, enquanto que quem está em cima tende a segurar informações. Com isso, o fluxo vertical fica travado. A Ouvidoria, nesse cenário, é um instrumento de restituição da visão realista, uma tentativa de visão imparcial da situação.

A rotina do ouvidor é tratar daqueles casos de reclamações e solicitações de manifestantes que não tenham resolvido seus problemas nas instâncias de atendimento. Também deve agir preventivamente, identificando as oportunidades de prevenção de frustrações. Para isso, ele conta com as percepções dos clientes para depois compartilhar somente a natureza das reclamações junto às áreas de

competência. Entre as oportunidades de melhoria, está o aprimoramento das áreas de atendimento, para que a equipe de funcionários esteja engajada e atualizada em informações.

Nesse sentido, implantar uma Ouvidoria não é somente instituir um novo componente organizacional, mas instituir uma mudança de posicionamento de seus gestores, atuando como *agente crítico* dentro da Organização. Tem como compromisso fomentar a melhoria contínua na prestação de serviços, permitindo ao ouvidor adquirir uma visão sistêmica dos processos da organização e para trabalhar com mais embasamento. As ações preventivas e corretivas são consequências dessa visão realista da dinâmica institucional (BERTACHINI, 2009).

O Guia de Ouvidorias Brasil 2011, uma publicação conjunta de órgãos públicos e das empresas privadas, aponta as principais características entre SAC e Ouvidorias (2011, p. 25):

O SAC é o responsável por atender as demandas relativas às solicitações, dúvidas, críticas, reclamações e elogios, sendo um importante gerador de informações para a melhoria dos processos de trabalho nas organizações. Trabalha de acordo com os processos vigentes, com padrões de atendimento e soluções pré-definidas. A Ouvidoria é a última instância para a solução administrativa dos conflitos. É importante destacar que a autonomia é um dos seus principais pilares, possibilitando a circulação dentro da instituição com mobilidade e rapidez na busca de resolução junto aos dirigentes. Em síntese, a Ouvidoria mantém seu foco no coletivo, sem desprezar o individual, procurando corrigir eventuais distorções existentes nos processos de trabalho, e assim evitar que os problemas se tornem recorrentes, fortalecendo cada vez mais a imagem da organização.

“SAC: atende situações rotineiras, ações corretivas, atuação operacional”.
“Ouvidoria: atende situações excepcionais, ações preventivas e também corretivas; atuação estratégica”.

Para alguns setores da economia (seguradoras, bancos, cartões de crédito, transporte aéreo e terrestre, operadores de TV por assinatura, planos de saúde e companhias de água e energia), o Decreto n. 6.523, conhecido como lei do SAC, permite que alguns serviços sejam prestados por outro canal, a central de atendimento. As gravações do atendimento são de direito do cidadão (BRASIL, 2008).

A Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça publicou, no dia 12 de março de 2002, a Portaria nº 49, que obriga as empresas a cederem uma cópia da gravação dos atendimentos dos Serviços de Atendimento ao Consumidor (SAC) para os consumidores quando exigido. De acordo com o documento, a recusa da empresa de entregar esse material é uma prática abusiva que deve ser proibida. As empresas que desrespeitarem a Portaria sofrerão multas de até três milhões, podendo ser processada na esfera judicial. Nas palavras de Soares (2011): “Quando o processo administrativo na esfera judicial é aberto, o nome da empresa vai para o ranking de reclamações fundamentadas e machuca negativamente a imagem da companhia”.

No entanto, o problema pode ser ainda maior. A pesquisa realizada por Alexandre dos Santos Cunha, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea (Instituto de Pesquisa Aplicada), em 2011, revelou que a demanda potencial para reclamações do Judiciário poderia ser cerca de 170% maior ao que efetivamente chega aos tribunais. Cunha (2011) explica que a probabilidade de as pessoas procurarem a Justiça é maior em casos criminais e menos em casos envolvendo empresas com as quais fez negócio. A pesquisa aponta um quadro, mas não traz respostas sobre esse “hábito” brasileiro. O autor comenta (CUNHA, 2011): a pessoa não vai ao Judiciário mesmo podendo ir, por não saber como acionar a Justiça. Os fatores que comprovadamente influenciam a decisão de ir à Justiça ou não são renda e escolaridade. Os Estados em que as pessoas estudaram têm salários melhores e existe menor porcentual de pobres, existem 1,43 novos casos no Judiciário a cada mil habitantes. Na outra ponta, em que os indicadores são piores, são 0,34 casos a cada mil habitantes. Nota-se que a questão de fundo mais grave gira em unção da pouca escolaridade de um país. No entanto, deixo uma pista para explicar o silêncio parcial dos consumidores: as empresas estão preparadas para Ouvir, de verdade.

A conclusão, portanto, para o falso dilema (RAMOS, 2005), inicialmente, é que não há dilema, pois as empresas e instituições devem somar esforços em prol do cliente, de sua fidelização. Para atingir esse objetivo, contam com as reclamações e sugestões dos consumidores e clientes. Ouvidoria e Serviços de Atendimento ao Consumidor não são excludentes; devem ser vistos como investimentos prioritários, por organizações que visam à melhoria da qualidade de

seus serviços, ao sucesso, pelo período mais longo possível. A organização que investe bem em Ouvidorias não teme ouvir o cidadão. Nessas oportunidades, muitos desacordos são dirimidos e consensos construídos pela mediação da Ouvidoria, que indiretamente contribuiu para a diminuição de litígios na esfera Judicial (BERTACHINI, 2009).

Instituição ou Organização?

Abre-se aqui um parêntese para tentar de maneira breve apresentar a distinção entre “instituição” e “organização”, se, de fato, existe. Segundo Salimon (2007), o problema central das agências contemporâneas é o descompasso entre instituição e organização.

A solução está num constante trabalho de alinhamento em função dos objetivos estratégicos acordados. O autor propõe uma discussão básica e crucial para avaliação das intervenções que têm ocorrido na sociedade contemporânea, bem como o emprego dos termos *instituição* e *organização* de forma muito liberal, quase sempre como sinônimos, quando são sumamente diferentes em natureza e forma de gerenciamento. Entender essa diferença é separar, de início, o que está escrito em pedra – e é, portanto, mais difícil de mudar –, daquilo que é maleável e está em constante mutação.

Nesse sentido, cabe esclarecer que, para o autor, a *organização* é o construto que surge quando um grupo de pessoas se reúne e se mobiliza com um objetivo comum e declarado. Como contraponto, *instituição* é a base legal e/ou normativa – mesmo quando tácita –, sobre a qual se desenvolvem os processos de negócio da organização.

A relevância da institucionalidade está no fato de que, em uma organização longeva, é ela quem garante a consistência no âmbito estratégico, imprimindo constância no cumprimento da missão e a manutenção dos propósitos acordados.

Do ponto de vista tático-operacional, seria muito improvável o sucesso de qualquer empreitada mais complexa sem a formalização – ou instituição – de processos bem desenhados em função de estratégias específicas, claramente definidas no que toca a parâmetros quali-quantitativos.

Já a organização ou reorganização é a forma que uma agência encontra para buscar congruência tanto com o meio externo quanto com o interno. Avaliar e renovar instituições é fundamental para manter compasso entre a teoria e a prática. Não existe consenso absoluto, mas tudo indica que a organização quase sempre precede a instituição, que se desenvolve e se consolida ao longo da existência do coletivo. O mais relevante é que tanto uma quanto outra são importantes e devem ser “estrategizadas” e gerenciadas por setores da sociedade (SALIMON, 2007).

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

Neste estudo, os termos *organização* e *instituição*, embora não sejam de todo equivalentes, serão assumidos no sentido institucional, referindo-se ao fato de as práticas de Ouvidoria se interporem em organizações institucionais.

4.1 Ouvidorias no mundo

Os movimentos sociais e culturais ao longo dos anos e por todo o mundo interferiram significativamente na concepção e na trajetória do papel do ouvidor em função de variados aspectos inerente às inter-relações com indivíduos, sociedades, organizações e culturas. Entre os séculos X e XV, o capitalismo e a classe média subsidiaram a Revolução Industrial com a utilização do dinheiro e o progresso do trabalho, que deram origem ao tipo fundamental de organização: a propriedade privada. Em 1776, o livro *A riqueza das Nações*, do economista britânico Adam Smith, ampliou a discussão sobre o papel do Estado, consolidando o pensamento liberal do *laissez-faire*, que defende a não intervenção do Estado mínimo, acreditando ser o mercado capaz de alocar os recursos necessários ao desenvolvimento econômico e social. No século XV, o Conselho dos Dez era encarregado do controle dos excessos burocráticos da cidade de Veneza, e, no Império Persa, existia um auxiliar direto do rei responsável por supervisionar os

funcionários, denominado de “Olho do Rei”. O poder dos reis, da Igreja e do Estado sofreu críticas do inglês Locke e dos franceses Montesquieu, Voltaire e Jean-Jaques Rousseau. O povo pedia uma grande mudança na estrutura social do Antigo Regime, alimentando ideias libertárias. Apesar de particularidades dessa época, ainda acontecem nos dias atuais em algumas sociedades desde a Idade Média. A sociedade feudal era a que lidava com a terra para subsistência em regime de escravidão.

O poder dos reis, da Igreja e do Estado sofreu críticas do inglês Locke e dos franceses Montesquieu, Voltaire e Jean-Jaques Rousseau. O povo pedia uma grande mudança na estrutura social do Antigo Regime, alimentando ideias libertárias. A burguesia lutava pelo seu espaço, dando às revoluções organizadas por ela um caráter de marco inicial das sociedades contemporâneas, sendo uma fase de transição do Antigo Regime (instituições feudais) para o capitalismo, que influenciou todo o mundo com os ideais de *Igualdade, Liberdade e Fraternidade*. Essas influências chegaram ao Brasil via movimentos de independência das colônias e da liberdade comercial. As sociedades evoluíram e, com as administrações públicas e privadas, não foi diferente. É incongruente ver a mudança como algo novo. “Heráclito de Éfeso, o filósofo grego, dizia que a única constante do mundo é a mudança. O rio que vemos nunca é o mesmo, pois suas águas não são as mesmas” (CHIAVENATO, 2007, p. 94).

A literatura apresenta, como marco no estudo das Ouvidorias, a instituição da figura do *ombudsman*, em 1809, na Suécia, oficializada na Constituição do mesmo ano com a finalidade de defender o direito dos cidadãos, diferentemente das atribuições do Grande Senescal no século XVI, que era um inspetor dos tribunais de justiça e que informava ao monarca as irregularidades na administração da justiça (AMARAL FILHO, 1993).

Em 1713, a Suécia era uma das maiores potências mundiais e era constituída por uma monarquia, cujo rei era Charles XII. Foi durante um refúgio na Turquia que Charles XII criou o “Gabinete do Supremo Ombudsman”. A criação do Gabinete por parte de Sua Majestade teve o intuito de que o *ombudsman* recebesse as reclamações da população, investigasse essas manifestações e encaminhasse essas mesmas manifestações ao conhecimento de Sua Majestade e do governo

monárquico. Sendo assim, conclui-se que o *ombudsman*, dentro do contexto mencionado, era uma instância de recurso entre o povo e o rei. Como ressalta o ex-*ombudsman* do jornal *Folha de S. Paulo*, jornalista Carlos Eduardo Lins da Silva em uma de suas colunas intitulada *Diplomata, Não Militar*, publicada no jornal em 1º de julho de 2008, “Charles 12 era um grande guerreiro. Mas quando resolveu estabelecer o ombudsman pensou como político sobre como conciliar de forma pacífica conflitos de interesses entre os cidadãos e o Estado” (SILVA, 2008).

A Suécia deu efetividade à função de ouvidor como interlocutor entre o governo e a população, conferindo a todos os cidadãos o direito de reclamar contra atos de funcionários do rei. Foi o primeiro país no século XIX a criar essa figura a partir do ordenamento jurídico sueco, com as atribuições de (AMARAL FILHO, 1993, p. 55)

controlar a observância das leis e denunciar aqueles agentes públicos que, no exercício de suas funções públicas, cometeram ilegalidades no desempenho das funções inerentes ao cargo e canalizar as queixas, reclamações e sugestões do povo relacionadas à administração pública.

A Constituição sueca, de 6 de junho de 1809, ao introduzir a figura do *ombudsman*, que deveria ser escolhido entre cidadãos de marcante integridade e competência legal, consagrou também o direito de petição, já admitido pela Constituição francesa de 1791 e pelo *Bill of Rights* inglês (AMARAL FILHO, 1993).

A partir de então foi permitido a todos os cidadãos o direito de reclamar contra atos de funcionários do rei, bem como de juízes. O Barão de Lars, Augustin Mannerheim, nomeado em 1º de março de 1810 pelo Parlamento Sueco, foi o primeiro *ombudsman* com a finalidade de fiscalizar a observância das leis por parte de todos os funcionários e empregados no exercício de suas funções públicas, bem como de instaurar processos nos tribunais próximos, contra os que praticassem ato ilícito ou se se omitissem no cumprimento de dever (PINTO, 2000). O desempenho satisfatório do primeiro *ombudsman* levou a Suécia a criar, em 1915, o mesmo mecanismo com competência exclusiva no âmbito militar. Os dois institutos funcionaram separadamente por muitos anos, até que, em 1987, houve a fusão em um único *ombudsman* de caráter civil.

A experiência da Suécia foi seguida por outros países escandinavos. A Finlândia foi o segundo país do mundo a criar um instituto semelhante. Após a 2ª Guerra Mundial, a figura do *ombudsman* tornou-se referência internacional, como identidade das democracias estáveis. Com denominações diferentes, mas com funções similares às daquelas dos países escandinavos, esse instrumento democrático de fiscalização espalhou-se por todos os continentes, deixando de ser um mecanismo do sistema parlamentarista, adaptando-se aos mais distintos sistemas jurídicos e de governo.

Portanto, a Suécia, no século XIX, com a ampliação dos direitos do cidadão diante do poder, cunhou a primeira expressão formal com o nome *ombudsman*. A imagem do ouvidor controlador como na Suécia do Século XVIII, que necessitava fiscalizar a administração pública por meio da observação do cumprimento das leis, evoluiu para outros tipos de modelos, conforme a necessidade de cada sociedade na qual o ouvidor está inserido.

Atualmente, qualquer cidadão sueco, cujo direito for lesado, ou mesmo ameaçado, pode apresentar reclamação ao *ombudsman* diretamente, sem intermediário e sem ônus, verbal ou formalmente. Recebidas as reclamações, o *ombudsman* decide da própria competência, isto é, faz uma triagem e, se julgar conveniente, inicia a fase de averiguação, lançando mão de amplos poderes investigatórios. Seu poder de informação abrange os poderes de inspetoria, de exames da documentação das administrações, de presença em deliberações em órgãos jurídicos administrativos.

Na obra *Ombudsman e o Controle da Administração*, de Amaral Filho (1993, p. 57), o autor descreve as funções desempenhadas pelo funcionário do Império Sueco, no papel de *ombudsman*:

[...] controlar a observação das leis pelos Tribunais e funcionários e processar junto aos tribunais competentes, conforme as leis, aqueles que no exercício de suas funções tenham, por parcialidade, favor ou qualquer outro motivo, cometido ilegalidades ou negligenciando o cumprimento adequado de seus deveres de ofício.

Na Suécia de hoje e na maioria dos países que adotam o sistema, nomeia-se ouvidor um cidadão eminente, preferencialmente de grande saber jurídico e exemplar carreira profissional. O mandato, geralmente, é de dois anos, com direito à

reeleição. A função básica é a de ouvir e representar o povo junto às autoridades, com total autonomia para fiscalizar e cobrar dos serviços públicos as soluções para os problemas do cidadão (MINAS GERAIS, 2012).

Pinto (2000), Amaral Filho (1993) e Spinetti (2007) contribuem fazendo um extenso levantamento da adoção do papel do *ombudsman* em alguns países, resumido a seguir:

Finlândia – *Oikeusasiamies* – 1919 – nomeado pelo Parlamento, com mandato de 4 anos, coincidindo com o mandato parlamentar; acesso direto pelo cidadão e militar.

Noruega – *Ombudsman* – 1952 – nomeado pelo Parlamento, com mandato de 4 anos; acesso direto pelo cidadão e área militar; prazo para apresentação da queixa é de 1 ano.

Dinamarca – *Ombudsman* – 1953 – nomeado pelo Parlamento, com mandato de 4 anos; acesso direto pelo cidadão e militar; prazo de carência de 1 ano para apresentação da queixa.

Nova Zelândia – *Parliamentary Commissioner* – 1962 – nomeado pelo Governador-Geral, sob recomendação da Câmara dos Representantes, com mandato de 3 anos; acesso direto pelo cidadão; aceita reclamações de sociedades, associações públicas ou privadas.

Inglaterra – *Parliamentary Commissioner* – 1967 – nomeado pelo Parlamento, com cargo vitalício; acesso indireto, por meio de um parlamentar, podendo ter acesso individual ou coletivo.

Israel – *Comissionário para Queixas Públicas* – 1971 – nomeado pelo Presidente do Estado por recomendação da Comissão do Parlamento, com mandato de 5 anos, podendo ser reeleito; acesso direto pelo cidadão ou por estrangeiros.

França – *Médiateur* – 1973 – nomeado pelo Conselho de Ministros, com mandato por prazo indeterminado; acesso direto pelo cidadão; não há prazo de carência para o acesso, ou seja, podendo a reclamação ocorrer mesmo que já tenha decorrido algum tempo do fato acontecido.

Portugal – Provedor de Justiça – 1975 – nomeado pelo Presidente da República,

com mandato por prazo indeterminado; acesso direto pelo cidadão; não existe prazo de carência para o acesso.

Espanha – *Defensor del Pueblo* – 1978 – nomeado pelo Parlamento, com mandato de 5 anos; acesso direto pelo cidadão, somente de forma individual.

Na Europa, a importante iniciativa foi consignada em 1992 pelo Tratado de Maastricht, ao citar um *ombudsman* europeu, no âmbito da União Europeia, cabendo-lhe apresentação de relatórios anuais ao Parlamento Europeu. Sua esfera de atuação recai sobre todos os membros da comunidade, especialmente no que se refere à “má administração”, expressamente consignada como objetivo central de sua atuação. Ao *ombudsman* europeu deverão estar vinculados todos os *ombudsman* dos países membros, criando, desse modo, um complexo sistema de proteção do cidadão (GOMES, 2004).

Dos vinte e oito países que compõem a Comunidade Europeia, nove, com denominações diferentes, contam com a figura do *ombudsman* em seu ordenamento jurídico: na Alemanha (1957), "Ombudsman de Âmbito Militar"; na Grã-Bretanha (1967), "Defensor Cívico"; na França (1973), "Mediador"; em Portugal (1975), "Provedor da Justiça"; na Espanha (1978), "Defensor do Povo"; entre outros.

Em relação ao continente americano, no Canadá, em 1967, já existiam *ombudsman* em várias províncias; nos EUA, foram instituídos a partir de 1972, nos Estados de Hawai, Alasca, Iowa e Nebraska.

Na América Latina e Caribe – Argentina, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Porto Rico –, foram criados institutos com denominações que vão de "Defensores do Povo" a "Procurador dos Cidadãos". Em Chile, Bolívia, Paraguai e Nicarágua tramitam projetos no mesmo sentido.

Na África – Gana, Sudão, Zâmbia e Tanzânia –, foram introduzidos mecanismos similares de controle da administração pública a partir de 1966.

O Provedor de Justiça Europeu investiga as queixas contra as instituições e organismos da União Europeia (UE). Pode acolher queixas relativas a casos de má administração na ação dessas instituições ou desses organismos, mas não é de sua competência investigar queixas contra as administrações nacionais, regionais ou

locais dos Estados-Membros, mesmo que essas queixas digam respeito a assuntos da União Europeia. Muitas dessas queixas podem ser apresentadas aos Provedores nacionais ou regionais, ou às comissões de petições dos Parlamentos nacionais ou regionais.

Desde 1º de janeiro de 2007, as orientações sobre o trabalho e o acesso ao Provedor de Justiça Europeu foram publicadas em 23 as línguas do Tratado: alemão, búlgaro, checo, dinamarquês, eslovaco, esloveno, espanhol, estónio, finlandês, francês, grego, húngaro, inglês, irlandês, italiano, letão, lituano, maltês, neerlandês, polaco, português, romeno, e sueco¹.

Qualquer cidadão de um Estado-Membro da União, ou residente num Estado-Membro, pode apresentar uma queixa ao Provedor de Justiça Europeu relativa a casos de má administração na ação das instituições ou dos organismos da UE.

As empresas, associações ou outros organismos que tenham sede estatutária na União podem igualmente apresentar queixas ao Provedor de Justiça.

Entende-se como má administração, segundo a União Europeia: o que ocorre quando uma instituição não atua de acordo com a lei, não respeita os princípios de boa administração, ou viola os direitos humanos. Mencionamos, a título de exemplo: Irregularidades administrativas; Injustiça; Discriminação; Abuso de poder; Ausência de resposta; Recusa de informação; Atrasos desnecessários.

Incluímos nesse painel a existência da Associação Internacional de Ombudsman (IOA – The International Ombudsman Association), uma organização americana fundada em 2005 com o objetivo de apoiar Ouvidoria Organizacional. É interessante sinalizar que a associação foi fundada após a fusão da Associação Universidade e Faculdade de Ombudsman (UCOA – University And College Ombuds Association) e a Associação Provedor de Justiça (TOA – The Ombudsman Association). O papel das Ouvidorias Universitárias nas Américas do Norte e Central é bastante relevante. A IOA promulgou ambos os padrões de práticas e um Código de Ética para Provedores Organizacionais, ambos fundados na ideia de que Provedores devem ser confidenciais, neutros (ou imparciais), informais e

1. Disponível em: <<http://www.ombudsman.europa.eu/media/pt/default.htm#hl0>>. Acesso em: 4 maio 2014.

independentes. A adesão plena é concedida a praticar *Ombudspersons organizacionais* que aderem aos padrões de prática e código de ética da IOA, não detêm funções de trabalho conflitantes, promovem consultorias especializadas garantindo atuação com independência, neutralidade, confidencialidade. Conta com mais de 500 membros (associações), de um número diversificado de países e uma variada seleção de campos, incluindo o governo, educação e ambientes corporativos. Trabalha para apoiar e promover a profissão do *ombudsman* por meio de parcerias estratégicas e comunicação, tendo como missão “fortalecer a profissão de Ombudsman Organizacional e garantir que sejam capazes de trabalhar com elevado padrão profissional”.

Nesse panorama internacional, faz-se oportuno mencionar que, na Suécia, a figura do *ombudsman* não permaneceu fixada como a referência mundial no século XIX na criação dos Institutos de Ouvidoria. Projetos interessantes foram desenvolvidos e permanecem em crescimento no âmbito na defesa de Direitos Humanos, assim como em assessorias aos cidadãos diante da discriminação social. Vejamos dois exemplos:

O primeiro é o *Relatório Mundial sobre a Deficiência* (WORD HEALTH ORGANIZATION, 2011), que indica os Ouvidores para “processo assistido de tomada de decisões”. O Artigo 12 da Convenção das Nações Unidas para os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) defende que as pessoas com deficiência não sejam privadas de suas capacidades no âmbito civil e legal, portanto podem exigir ajuda para exercerem essas capacidades. A CDPD obriga os governos a tomarem medidas apropriadas e efetivas nesse tema. Os governos da Suécia e do Canadá desenvolveram um programa denominado de Ouvidoria Pessoal (PO), que nasceu em Skåne, uma província ao sul da Suécia, com o objetivo de auxiliar as pessoas com deficiências psicossociais na reivindicação de seus direitos legais e a tomarem decisões importantes com relação às suas vidas. Esses Ouvidores Pessoais vão a campo e atuam em assuntos zelando pelo caráter confidencial. Isso possibilita a criação de uma relação de confiança. Atuam em demandas específicas, como, por exemplo, na obtenção de benefícios governamentais; dos direitos em assistência à saúde, entre outros. Entretanto, a maior demanda é a assistência em questões pessoais, podendo o Ouvidor Pessoal propor mediações familiares estimulando o diálogo e estabelecendo as relações de confidencialidade e

privacidade. Nessa atuação profissional, pode-se também acionar a intervenção do Estado. Os custos iniciais podem ser altos, na medida em que as pessoas reivindicam seus direitos e fazem pleno uso dos serviços, e depois reduzem quando as situações são resolvidas e a necessidade de auxílio diminui. É um programa considerado como referência na assessoria a pessoas com deficiência nesses países.

O segundo exemplo foi criado em 1º de janeiro de 2009, na Suécia, e trata-se da agência governamental *Equality Ombudsman* (*Diskrimineringsombudsmannen, DO*), que atua de maneira independente no trabalho contra a discriminação e pela igualdade de direitos e oportunidades para todos. A agência é vista como uma referência de modernidade nas iniciativas no setor e explica que é uma questão de disciplina a sociedade respeitar o valor e os direitos iguais de todos os cidadãos suecos. A equipe *Equality Ombudsman* reuniu, num único órgão, diferentes áreas: o Provedor de Justiça, contra a Discriminação Étnica, o *Disability Ombudsman* e Provedor de Justiça contra a discriminação em razão da Orientação Sexual. Com a fusão dessas áreas formando a *Equality Ombudsman*, outros assuntos foram tratados: discriminação relativas a deficiências, religião ou crença, identidade transexual e idade. Como principais funções do *ombudsman* da *Equality*, destacam-se a sensibilização e disseminação de conhecimento e informações sobre a discriminação e legislação antidiscriminação, por meio de palestras e mediações oferecendo métodos úteis para as Organizações (Empregadores), para as Universidades, entre outras instituições. O *ombudsman* tem a tarefa de publicar um Relatório Anual de Cooperação Internacional do trabalho desenvolvido pela agência *Equality Ombudsman* (DO) (The Equality Ombudsman, 2009) (ANEXO B).

4.2 O *ombudsman* na América Latina

Na América Latina, a instituição do *ombudsman* teve sua influência a partir da experiência da Espanha, que igualmente contempla a defesa dos direitos humanos, como afirma Spinetti (2007).

Eduardo Mondino, *Defensor del Pueblo de la Nación* (1999-2009) e ex-presidente da *Federación Iberoamericana de Ombudsman* (FIO), publicou, no *Diccionario Latinoamericano de Bioética* (MONDINO, 2008, p. 398), um breve histórico das principais características do Instituto do Ombudsman nos países da América Latina. As Ouvidorias na América Latina foram surgindo aos poucos como Instituto do Ombudsman. O primeiro país a instituí-lo foi Trinidad Tobago, em 1976, indicado pelo Presidente, após consulta ao primeiro ministro e ao líder da oposição, com mandato de cinco anos.

Mondino (2008) relaciona as principais características do *ombudsman* na América Latina:

Em *Antígua e Barbuda*, os dois parlamentos elegem o *ombudsman* com um decreto que determine o tempo de seu mandato. Seu departamento trabalha de maneira independente do poder jurídico e do diretor do Ministério Público e faz recomendações ao governo conforme as investigações sobre as queixas apresentadas pelos cidadãos.

Em *Barbados*, o *ombudsman* surgiu em 1981. Suas funções são investigar e dar informações sobre as denúncias de conduta de administração inapropriada, conduta arbitrária e inadequada. Normalmente, não se pode investigar um caso em que o autor disponha de outros meios legais para o desagravo.

Na *Colômbia*, o Provedor de Justiça foi criado em 1992 com o objetivo de assegurar (cuidar) e promover o exercício e a difusão dos Direitos Humanos. É sua atribuição disseminar o conhecimento do Provedor da Constituição da Colômbia, em direitos fundamentais especiais, grupos socioeconômicos, culturais e ambientais.

Na *Guatemala*, o Procurador dos Direitos Humanos é um comissário do Congresso da República para a defesa dos Direitos Humanos estabelecidos na Constituição da República da Guatemala e pelos tratados e convenções internacionais aceitos e ratificados pela Guatemala.

Na *Guiana*, o Provedor de Justiça (Comissário) atua como alternativa livre de mediação direta entre o Estado e o cidadão. Sua missão é promover a segurança e a integridade de todos os habitantes do país.

Na *Jamaica*, o escritório de Defensoria Pública foi aprovado em 1999. Ele é composto de uma comissão parlamentar, cujo papel principal é o de investigar as queixas de injustiças ou violação da Constituição cometida por agências do governo, portanto contra a cidadania.

No *México*, a instituição denominada Comissão Nacional de Direitos Humanos foi criada em 1990 e elevada a *status* constitucional em 1992. Em 1999, esse órgão se constituiu em uma instituição com plena autonomia e gestão orçamental.

No *Panamá*, a Lei nº 7, de 5 de fevereiro de 1997, promulgou a criação do Provedor de Justiça para investigar atos ou comissões da administração pública (inclusive governos locais e força pública) que tivessem sido realizados irregularmente; investigar, denunciar feitos de empresas públicas, mistas ou privadas, pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem um serviço público por concessão ou autorização administrativa; recomendar projetos de lei, lidar com situações que afetam os direitos humanos e promover a autoridade competente para que sejam sanados os problemas.

No *Peru*, o Provedor de Justiça é um órgão constitucional independente, criado pela Constituição de 1993. Sua missão é proteger os direitos constitucionais e fundamentais do indivíduo e da comunidade, monitorar o desempenho da administração pública, deveres e da prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Na *Venezuela*, a partir das eleições de 1998 e do referendo do povo, a Constituição (prevê uma estrutura) cria uma estrutura com cinco órgãos públicos, incluindo o poder cidadão, sendo o Gabinete do Provedor um de seus três componentes. No geral, o Provedor de Justiça é responsável pela promoção, proteção e monitoramento dos direitos humanos.

Na *Argentina*, em 1994, com a Lei nº 24.284, nasce a figura do Provedor de Justiça que passa a fazer parte do estatuto constitucional no processo de reforma. Sua missão é a defesa e proteção dos direitos humanos e de outros direitos, garantias e interesses protegidos pela Constituição e as leis, bem como controlar o exercício das funções administrativas. Desta forma pode realizar investigações que conduzem ao esclarecimento dos atos, feitos e omissões da administração pública e

de seus agentes antes as violações dos direitos humanos e o exercício ilegítimo, irregular, abusivo, arbitrário, discriminatório, negligente, gravemente inconveniente e inoportuno as suas funções, inclusive aqueles que podem afetar os interesses individuais e coletivos. Assim mesmo, tem legitimação processual.

Carlos Niccolini, Defensor del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, também publicou, no mesmo dicionário (2008), definições e características sobre a Defensoria del Pueblo, destacando que o *ombudsman* representa uma “Instituição dedicada à defesa dos direitos e controle e das ações gerenciadas pelo governo” (NICCOLINI, 2008, p. 400). Niccolini explica que a essência do Provedor de Justiça é inspirada na figura do *ombudsman*. Esse profissional atua como uma agência independente, com autonomia funcional plena e independência financeira; exerce as suas funções de *ombudsman* sem receber *instruções* de qualquer autoridade. A sua missão é centrada na defesa, proteção e promoção dos direitos humanos e outros direitos e garantias e interesses individuais, coletivos e difusos tutelados pela Constituição Nacional.

Nas palavras de Niccolini:

[...] Para desempeñar su misión y funciones, la Constitución otorga al Defensor del Pueblo legitimación procesal, es decir, que puede promover acciones ante los tribunales y estar en juicio en defensa de estos derechos. La Defensoría del Pueblo es una institución que media la población y la administración al remover las trabas burocráticas que dificultan el acceso a la información y al ejercicio de los derechos. Es su característica la informalidad y la gratuidad en la tramitación de los reclamos, lo cual brinda a los habitantes un mecanismo más ágil para vehicular sus quejas; asimismo, sirve de instrumento para el mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas.

[...] Para desempenhar sua função e missão, a Constituição outorga (concede) ao Provedor de Justiça promover ações ante os tribunais em juízos em defesa destes direitos. A Defensoria faz mediação entre a população e a administração para remover os obstáculos burocráticos que dificultam o acesso à informação e ao exercício dos direitos. É sua característica a informalidade e gratuidade na tramitação das queixas, oferecendo, assim, aos habitantes um mecanismo mais ágil para veicular tais queixas; assim mesmo serve de instrumento para melhorar a qualidade das instituições democráticas.

O *ombudsman* exerce suas funções por meio de ações que levam ao esclarecimento e retificação de atos ou situações que impliquem uma violação ou

dano sobre os direitos das pessoas, entre elas as investigações iniciadas por denúncias ou promovidas oficialmente pelo órgão, assim como também indica sugestões para as instituições. Pode solicitar vistas de arquivos e registros, realizar inspeções de entidades sob seu controle, solicitar realizações de perícias, participar de reuniões e comissões da Assembleia Legislativa, ter iniciativa legislativa e promover ações judiciais.

São assistidos por quatro defensores anexos, cujos esforços servem a diferentes áreas de interesse: educação, saúde, trabalho, assuntos sobre a 3ª idade, segurança social, direitos humanos, pessoas com necessidades especiais, institutos carcerários, meio ambiente, direitos da criança e adolescentes, direito das mulheres, das minorias e da liberdade de expressão, dos consumidores e da cultura, entre outros (NICCOLINI, 2008).

Molina (2014) comenta que a Reunião Mundial dos Ombudsman de imprensa reuniu, no encontro anual de abril de 2014, mais de 70 ombudsman, sendo cerca de 30 dos EUA. Há vários na Europa e alguns na América do Sul. No Brasil, pelo menos UOL, TV Cultura e o jornal *O Povo* têm *ombudsman*, além da *Folha*. Vejamos, na sequência, um painel sobre as Ouvidorias.

4.3 Ouvidorias brasileiras

A história da Ouvidoria no Brasil começa com a chegada dos portugueses, em 1500. Inicialmente, a função da justiça era exercida pelo rei de Portugal, que, auxiliado por funcionários, já à época chamados "Ouvidores", resolvia as questões relacionadas ao dia a dia da Colônia. Dotados, inicialmente, de pouquíssimo poder de decisão, tais funcionários de "el-Rei" organizaram-se gradativamente e constituíram a "Casa de Justiça da Corte", que, com o tempo, evoluiu para a chamada "Casa de Suplicação", órgão judicial responsável pelo julgamento das apelações dos cidadãos nas causas criminais que envolvessem sentenças de morte. Os Ouvidores passaram a representar a administração da justiça real portuguesa,

atuando como *o juiz em nome do rei*. Durante um bom tempo, a administração da Justiça, no Brasil, fez-se por intermédio de tal figura, a quem se podia recorrer no caso de haver discordância com relação às decisões dos Ouvidores setoriais, responsáveis pelas Comarcas estabelecidas em cada uma das Capitânicas Hereditárias. A função era, também, fiscalizadora e foi se diluindo ao longo dos anos para adequar-se melhor à necessidade de defesa e proteção dos direitos e interesses legítimos do cidadão brasileiro. Em evolução constante, as Ouvidorias passaram por processos de construção, legitimação e regulamentação, e ainda continuam conquistando espaços, expandindo seu alcance e aprofundando suas relações com a sociedade.

Os aspectos históricos não refletem com exatidão uma visão linear da história da Ouvidoria, em função do restrito acervo documental.

Há registros de que, em 1538, foi nomeado Antônio de Oliveira para o cargo de Capitão-mor da Capitania de São Vicente, com a possibilidade de ter desempenhado a função de ouvidor como “representante do rei” em terras brasileiras. Foi, porém, Tomé de Sousa, em 1549, quem verdadeiramente deu início à estruturação do Poder Judiciário no Brasil, ao estabelecer o Governo-Geral e trazer consigo o primeiro Ouvidor-Geral, Pero Borges.

Assim, com a criação do Governo-Geral, surge a figura oficial do Ouvidor-Geral, em 1549, com as funções de Corregedor-Geral da Justiça em todo o território colonizado. O Governo, como forma de incrementar a presença estatal portuguesa no Brasil e apoiar os donatários de capitânicas, nomeou Tomé de Sousa como Governador-Geral (1549-1553) e trouxe com ele o *Regimento de 17 de dezembro de 1548*, com orientações precisas sobre a organização do poder público – fazenda, justiça, defesa, fundação de uma capital e sobre temas relevantes, como as relações com os indígenas, à catequese e o estímulo às atividades agrícolas e comerciais. Tinha o Governador-Geral autonomia decisória na maioria dos assuntos, mas, para os temas de maior gravidade, as decisões eram tomadas por uma espécie de conselho.

Uma curiosidade histórica aponta que a atuação de Pero Borges fora questionável, uma vez que, diretamente ligado ao Governador, o Ouvidor-mor recebia, mas não apurava algumas denúncias, porque, quase sempre, eram críticas

diretas à atuação do Governador-Geral, Tomé de Souza. Para resolver o problema, o rei português Dom João III, em acordo com o Papa Clemente VII, determinou que todo bispo nomeado para o Brasil passasse a ser, simultânea e automaticamente, “Ouvidor-Geral da coroa portuguesa” (naqueles tempos, o reino de Portugal era diretamente ligado à Igreja). Os novos Ouvidores-Gerais coincidiram com o empenho do rei português de povoar, o mais rapidamente possível, o imenso território da colônia. Por isso, começaram a chegar ao Brasil mulheres brancas, já que os portugueses não aceitavam se casar com as índias (as escravas negras só começaram a chegar da África por volta de 1600, quando Salvador Correia de Sá governava a cidade do Rio de Janeiro). As moças portuguesas chegavam cheias de esperanças, mas, antes de se casarem, tinham que “provar” que eram férteis. O resultado foi que deitavam-se com os colonos e, tão logo ficavam grávidas, eles as abandonavam. Ao cair no choro e no desespero, ouviam o conselho dos mais experientes: “Vá se queixar com o bispo”. A coloquial expressão, usada até hoje no Brasil, é uma clara evidência da eficiente ação dos bispos no sentido de, entre outras sábias providências, forçar os recalcitrantes a se casarem com as moças portuguesas.

A necessidade de transformações nas administrações públicas e privadas brasileiras não foi diferente do cenário mundial, incluindo uma significativa influência e mudanças no papel do ouvidor na época do Brasil colônia, a fim de sintonizar-se com as características da sociedade, deixando de atuar com as mesmas práticas e prerrogativas de séculos passados.

As primeiras notícias sobre o Instituto do Ombudsman nos países europeus chegaram ao Brasil no início do século XIX. É interessante citar que, um ano após a independência do Brasil, em 1823, um deputado do Parlamento Imperial apresentou um projeto de lei propondo a criação da "figura" do *ombudsman* nacional, visando a regulamentá-lo por meio de Lei. Curiosamente, somente 14 anos após a implementação constitucional do *ombudsman* na Suécia, em 1809, tal inovação pioneira já era proposta no então "bizarro e exótico" país tropical. A proposta de criação de um *ombudsman* brasileiro comungava das mesmas intenções do *ombudsman* sueco. Tal proposta, contudo, não foi aceita pelos membros do Parlamento naquela época.

Conforme Lacerda (2000), a Ouvidoria-Geral de São Paulo foi criada em 1699 e regimentada em janeiro de 1700, sendo nomeado seu primeiro titular Antônio Luis Peleja. Entretanto, foi Rafael Pires Pardini o Ouvidor-Geral de maior destaque em São Paulo. As atribuições do Ouvidor-Geral estavam previstas no corpo de direito então vigente em Portugal e, por extensão no Brasil. Neste período, sua competência passou a ser incorporada a do corregedor, mas a presença deste excluía a capacidade jurisdicional do Ouvidor-Geral.

As atividades da Ouvidoria tiveram pouca expressão no contexto brasileiro no intervalo de tempo entre a instituição do primeiro Ouvidor do Brasil colônia até a década de 1969, quando começa a despontar interesse sobre o tema, sendo elaborado o Decreto Federal nº 50.533, de 1961, porém revogado antes mesmo de ser colocado em prática. Esse decreto implantaria, nas capitais dos Estados, subgabinetes da Presidência da República, com a atribuição, entre outras, de encaminhar aos órgãos pertinentes da administração federal “reclamações, pedidos e papéis de interesse das populações locais” (GOMES, 2004).

Gomes (2004) relata que o regime militar que se implantou no Brasil, em 1964, obstruiu completamente os canais formais e informais de controle da administração pública pela sociedade civil. A censura à imprensa, ao teatro, ao cinema, aos livros, às organizações sociais (como sindicatos e partidos políticos), enfim, a qualquer tipo de oposição, acabaram por legitimar, com raras exceções, apenas modalidades intraorgânicas de controle da administração pública.

A discussão sobre o tema retornou apenas em 1960, quando se iniciaram os debates para o estabelecimento de uma instituição similar dentro do governo federal. O momento político era propício e, assim, várias agências governamentais implantaram a figura do *ombudsman*, principalmente nas áreas de saúde e previdência social. Finalmente, na década de 1980, surgem várias propostas de implantação da figura do *ombudsman*, inclusive apresentadas ao Congresso Nacional, como, por exemplo, a do Professor Afonso Arinos, que, enquanto Presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, elaborou um anteprojeto, no processo constituinte, tornando-se o Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, que propunha expressamente a implantação da Ouvidoria, denominada de “Defensoria do Povo”:

Art. 56 – É instituído o Defensor do Povo, incumbido, na forma de lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado dos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias a sua correção ou punição.

§- O Defensor do Povo poderá promover a responsabilidade da autoridade requisitada no caso de omissão abusiva na adoção das providências requeridas.

§- Lei complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observados os seguintes princípios:

- O Defensor do Povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e do notório respeito público e reputação ilibada, com mandato responsável de cinco anos;
- São atribuídos ao Defensor do Povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal;
- As Constituições Estaduais poderão instituir a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo.

Na Constituição Brasileira de 1988, no artigo 37, parágrafo 3º, é estabelecido que a lei discipline as formas de participação do usuário na administração pública, direta e indireta. O Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990), também reforçou essa busca de construção da cidadania, tornando-se mais um instrumento de apoio legal ao trabalho desenvolvido pelas Ouvidorias. A partir de então, o *ombudsman* passou a ser adotado por uma série de empresas privadas. Apesar de todas as tentativas, não existe a regulamentação da figura do Ouvidor na Constituição Brasileira.

Modernamente, a função do ouvidor está relacionada às tarefas de ouvir e encaminhar as solicitações do cidadão. As experiências dos municípios e estados que instalaram Ouvidorias têm comprovado a importância da aliança entre governantes e governados, para o fortalecimento de nossas instituições democráticas. A experiência de funcionamento das Ouvidorias nas prefeituras brasileiras corresponde, basicamente, ao *ombudsman* da Suécia, existente há quase dois séculos e encontrado também nos demais países escandinavos e na Itália, Nova Zelândia, Portugal, Alemanha, Israel, entre outros.

A consolidação da figura do ouvidor foi alcançada com a primeira Ouvidoria Pública Municipal do país, em 1986, localizada na cidade de Curitiba, Paraná. Foi a primeira a oferecer um serviço de atendimento ao cidadão disponível. Cinco anos depois, foi criada a Ouvidoria-Geral do Estado do Paraná. O Decreto nº 22, de 15 de março de 1991, cria a função de Ouvidor-Geral para atuar “na defesa dos direitos e interesses individuais ou coletivos, contra atos e omissões cometidos pela Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo”.

O êxito dessas Ouvidorias ficou mais evidente em 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, que dispõe, no parágrafo 3º do Art. 372, que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, dando efetividade ao papel do ouvidor (BRASIL, 1988). A propósito, transcreve-se a alteração constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

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;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto nos Art. 5º, X e XXXIII.

Em 1992, o Ministério da Justiça criou a primeira Ouvidoria federal, chamada de Ouvidoria-Geral da República. Em atenção ao determinado pela Constituição Federal, em 2003, o Governo Federal promulgou a Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003), que criou a Controladoria-Geral da União – CGU, estabelecendo entre suas competências as atividades de Ouvidoria, a fim de atender o cidadão que necessita se manifestar a respeito da atuação empreendida pelos administradores públicos. Posteriormente, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, atribuindo à Ouvidoria-Geral da União a competência na orientação da criação das unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, a cartilha dispõe sobre orientações para implementação de unidade de Ouvidoria da CGU (BRASIL, 2012a). Intitulada *Orientações para*

Implementação de Unidade de Ouvidoria, tem por objetivo servir de parâmetro para aqueles que desejam implantar uma unidade de Ouvidoria, não só nos órgãos do Poder Executivo Federal, mas em todos os poderes constituídos, inclusive nos estados e municípios. Com base nela, verifica-se que a Ouvidoria, ao incluir a participação do cidadão na gestão pública, acaba por utilizar-se das ferramentas da comunicação social, facilitando a transmissão de informação entre cidadão e Poder Público, no intuito de entender suas necessidades, avaliar os serviços prestados e melhorar a satisfação da população perante as ações empreendidas pelos administradores públicos.

Portanto, inspirada no modelo de *ombudsman* da Suécia, a Ouvidoria brasileira tem um modelo próprio, baseado na democracia participativa, apoiado nas demandas dos cidadãos. A Ouvidoria brasileira é respeitada e valorizada, sendo seu modelo reconhecido por outros países (UNGARO, 2013). O seu modelo próprio tem as características e peculiaridades da sociedade brasileira, que tem como fundamento os problemas cotidianos do cidadão, com forte ligação ao movimento de defesa do consumidor, especialmente impulsionado no fim dos anos 80 e começo dos anos 90. Cresceu o número de Ouvidorias no Brasil atuando em vários setores da sociedade. Somente no Estado de São Paulo há mais de 250 Ouvidorias públicas (SÃO PAULO, 2013).

Para Oliveira (2005), a Ouvidoria brasileira é um canal de diálogo com a população, uma porta aberta para a participação popular a partir do escutar da reivindicação e da reclamação. É um celeiro de recomendações para a melhoria dos serviços público e privado, com os mesmos objetivos: inserir, na forma de reclamações, sugestões e críticas, os anseios de seus clientes/consumidores, visando a atingir o mais elevado nível de excelência de seus produtos e serviços, fortalecendo o compromisso de respeito ao ser humano.

Com o objetivo de disponibilizar documentos históricos relativos à História do Brasil existentes em arquivos de outros países, sobretudo Portugal e demais países europeus, foi criado, institucionalmente, em 1995, o Projeto Resgate de Documentação Histórica Barão do Rio Branco (Projeto Resgate), por meio de protocolo assinado entre as autoridades portuguesas e brasileiras no âmbito da

Comissão Bilateral Luso-Brasileira de Salvaguarda e Divulgação do Patrimônio Documental (COLUSO).

Nesse amplo acervo de documentos históricos, existem mais de 200 mil documentos oficiais. Entre eles, as cartas dos Ouvidores-mor do Brasil para os reis de Portugal em diferentes períodos da história. Citamos alguns exemplos que elucidam as comunicações:

- Na Capitania de Alagoas – local de emissão: vila de Alagoas – data de emissão 13 de janeiro de 1730. Tema: O Ouvidor-Geral de Alagoas transmite ao rei Dom João V uma solicitação de um morador, Francisco Barreto, para obrigar os herdeiros de Jerônimo de Albuquerque de Melo, proprietário do ofício de Escrivão da Câmara, a declararem a sua pretensão de requerer dote e casamento de sua filha Caetana Barreto.
- Na Capitania de Alagoas – local de emissão: vila de Alagoas – data de emissão 6 de abril de 1729. Tema: O Ouvidor-mor, Antônio Rebelo Leite, apresenta uma representação junto ao rei D. João V a pedido do coronel Garcia de Ávila para lhe restituir as terras da ilha do Pambu e outras adjudicadas às aldeias dos índios.
- Na Capitania do Ceará, emissão em 04 de agosto de 1741. Um trecho da carta do Ouvidor-mor ao rei de Portugal relatando a ocorrência de um roubo de gado, seguido de crime com suspeitos que passariam a se investigados (ANEXO C).

4.4 Quadro cronológico

Propõe-se a apresentar, nesta seção, um painel das principais datas e períodos que marcaram as atividades do Instituto do Ombudsman no Brasil e no mundo.

No mundo

1713. O rei Carlos XII da Suécia instituiu o Supremo Representante do Povo, responsável pela supervisão do cumprimento das leis e das atividades exercidas pelos funcionários públicos.

1776. Com o fortalecimento do parlamento (Sueco) e sob a denominação de Chanceler de Justiça é que o instituto pôde ser considerado o precedente do *ombudsman*.

1809. No ocidente, surgiu o *ombudsman* na Suécia, após a derrota na guerra contra a Rússia, quando perdeu a metade do seu território. Era eleito pelo Parlamento para atuar como intermediário entre o governo e a população. A nova Constituição foi promulgada em 1809, limitando o poder real e dando ao Parlamento novas competências, o que fortaleceu os direitos dos cidadãos diante do Poder Estatal. O 1º *ombudsman* foi nomeado em 1810.

1995. No âmbito comunitário, a primeira e mais importante iniciativa foi a criação do *ombudsman* europeu, com abrangência sobre todos os países membros da comunidade. O Euro-*Ombudsman* tem como objeto de atuação receber manifestações de cidadãos, instituições e empresas, domiciliadas na União, que se considerem vítimas de ato de "má administração" por parte das instituições ou dos órgãos comunitários. Exerce as suas funções com total independência, imparcialidade e não solicita nem aceita instruções de nenhum governo ou organismo. Atua como mediador entre os cidadãos e a administração da comunidade europeia.

2003. Dos 191 países reconhecidos pela ONU, 120 haviam instalado *ombudsman* nacional, de acordo com o *International Ombudsman Institute*.

No Brasil

1538. A figura do ouvidor está presente no Brasil desde o período colonial – período da história entre a chegada dos primeiros portugueses, em 1500, e a independência, em 1822, quando o Brasil estava sob o domínio socioeconômico e político de Portugal (LACERDA, 2000).

Antônio de Oliveira foi nomeado o primeiro Ouvidor da Capitania de São Vicente, mas acumulou o cargo com o de Capitão-mor. Entre as atribuições do ouvidor colonial, podemos destacar a de representante do rei. Sua função era de representar a administração da justiça real portuguesa, atuando como o juiz de hoje em nome do rei.

1548. Com a criação do Governo-Geral, surge a figura do Ouvidor-Geral, tendo as funções de Corregedor-Geral da Justiça em todo o território colonizado.

1719. Rafael Pires Pardini foi nomeado Ouvidor-Geral para as capitanias do sul, estabelecido em São Paulo.

1724. Na impossibilidade de atender com justiça todas as capitanias do sul, há um desmembramento e cria-se uma nova sede, a do Paranaguá.

Séc. XIX. As primeiras notícias sobre a instituição do *ombudsman* nos países nórdicos chegaram ao Brasil no início do século XIX.

1823. Surge a primeira proposta do ouvidor como juízo do povo. Com essa proposta, a população poderia recorrer, nos casos de opressão, à Corte, porém não vingou.

A primeira tentativa brasileira de instituir a figura do *ombudsman* foi por iniciativa do Deputado Constituinte José de Souza Mello.

Na década de 1960, é sondada a ideia de instituir o modelo escandinavo no Brasil.

1964. Com o golpe de estado que instalou a ditadura militar no Brasil, todas as instituições democráticas foram relegadas ao silêncio forçado.

1975. Foi editado o primeiro livro sobre o assunto – *Ombudsman, corregedor administrativo: a instituição escandinava* –, de Celso Barroso Leite.

1977. Foi a primeira vez que o cargo de *ombudsman* figurou no quadro de pessoal da Comissão de Valores Mobiliários do Ministério da Fazenda. Nunca chegou a ser ocupado.

1978. Foi criado o Instituto Internacional de Provedor de Justiça – uma organização internacional de escritórios (departamentos) de Provedor de Justiça, sem fins lucrativos. Os membros com direito a voto são os departamentos de Provedores de Justiça independentes do setor público localizados ao redor do mundo.

1980. No Brasil, em 1823, como citado anteriormente, ocorreu a primeira proposta de criação do instituto denominado “Juízo do Povo”. Com essa proposta, a população poderia recorrer, nos casos de opressão, à Corte, mas não vingou. Nos meados dos anos 1980, o senador Marco Maciel apresentou um projeto propondo a instituição do Ouvidor-Geral, com a incumbência de receber e apurar queixas ou denúncias de pessoas prejudicadas por ato da administração, mas teve o mesmo desfecho do “Juízo do Povo”.

1983. Timidamente, ressurgem os primeiros sinais de abertura democrática, portanto o debate para a criação de canais de comunicação entre a estrutura de poder e a população começa a tomar pulso.

1985. Apesar de todos os esforços parlamentares, a iniciativa privada sai na frente. A Rhodia nomeia o primeiro *ombudsman* do setor privado do Brasil: “Você fala e a Rhodia escuta”. Para ocupar o cargo, foi contratada Maria Lucia Zoli, sendo considerada a primeira Ouvidora (CASTILHO, 2002).

1986. Foi criada a primeira Ouvidoria pública no Brasil, na cidade de Curitiba-PR, pelo Decreto-Lei nº 215/86. A partir desse momento, o processo de criação de Ouvidorias começou a ser difundido em todo o país. Teve como principal atribuição a defesa dos interesses legitimamente protegidos dos seus cidadãos. O 1º ouvidor foi Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes. O Decreto nº 93.714/1986 cria a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, vinculada à Presidência da República, para defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Pública Federal. O presidente da comissão acumulava a função de ouvidor e era designado pelo Presidente da República.

1988. Com a promulgação da Constituição de 1988, o fundamento da Ouvidoria não poderia deixar de ser estabelecido. Assim, no Art. 37, parágrafo 3º, fica estabelecido que a lei discipline as formas de participação do usuário na administração pública, direta e indireta. Ulisses Guimarães, ex-presidente da Câmara dos Deputados, teve papel fundamental na Constituição da República do Brasil de 1988, a 8ª, considerada como Constituição Cidadã.

1989. A exemplo do jornal *El País*, a *Folha de São Paulo* encontrou o seu modelo de *ombudsman*.

1990. No Brasil, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990), também reforçou essa busca de construção da cidadania, tornando-se mais um instrumento de apoio legal ao trabalho desenvolvido pelas Ouvidorias.

1991. O Paraná instituiu o primeiro Ouvidor-Geral estadual.

1992. A partir desse ano, surgem os primeiros sinais de abertura democrática: o debate para criação de canais a estrutura de poder e a população começa a tomar pulso. A Lei nº 8.490/92 (BRASIL, 1992) cria a Ouvidoria-Geral da República na estrutura regimental básica do Ministério da Justiça.

Ouvidorias Universitárias: as universidades pioneiras foram a UERJ (1990) e a Federal do Espírito Santo (UFES).

1993. Surge o *ombudsman* no Grupo Pão de Açúcar, sob o comando de Vera Giangrande. A instituição entrou para a história, como um dos casos mais bem-sucedidos da iniciativa privada. Vera morre em 2000, o que provoca a descaracterização da Ouvidoria do Pão de Açúcar, apesar de haver uma equipe, com nível de gerência, para administrar as queixas, as sugestões, os elogios e as demais manifestações de seus consumidores.

Instituído o ouvidor da Universidade de Brasília (UnB).

1994. Foi criada a Federação Ibero-Americana de Ombudsman. Essa organização foi fundada com o objetivo de promover e fortalecer Ouvidorias em toda a região latino-americana; mostra grande vitalidade e tem estado presente em todos os fóruns.

1995. Consolidando o movimento de expansão das Ouvidorias, foi criada, em março, a ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. Uma vez criada e eleita sua primeira diretoria e seus conselhos deliberativo e fiscal, foi realizada, na sede da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, a cerimônia de posse, no dia 23 de junho de 1995. Seus primeiros passos foram no sentido de estimular a instituição de novas Ouvidorias (públicas e privadas), aprofundando fundamentos, princípios e valores, defendendo a posição de se ter nessa função um defensor dos direitos do cidadão.

Nasce o Instituto Brasileiro Pró-Cidadania, uma organização não governamental, sem fins lucrativos.

1996. Criada a Ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba.

De 1996 a 1998. Os Decretos nº 1.796/1996 e nº 2.802/1998 delegam ao Gabinete do Ministro da Justiça as competências para desenvolver as atividades de Ouvidoria-Geral da República.

1998. É formulada a última proposta de se instituir a figura do ouvidor no Brasil, apresentada pela Comissão de Notáveis, grupo coordenado pelo jurista Afonso Arinos. A proposta era de incorporar as atividades do ouvidor ao texto Constitucional, mas não obteve êxito. Apesar de todas as tentativas, não existe a regulamentação da figura do ouvidor na Constituição Brasileira.

A Emenda Constitucional nº 19 alterou a redação do Art. 37, § 3º, determinando que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente 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, bem como o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no Art. 5º, X e XXXIII.

1999. O Estado de São Paulo promulga a Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público. A consolidação do sistema de ouvidores – sendo também o principal marco no aspecto legal – se deu com a iniciativa do Governo do Estado de São Paulo, por meio da Lei no 10.294, de 20 de abril de 1999, denominada “Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos do Estado de São Paulo” (SÃO PAULO, 1999), de estabelecer os princípios básicos que norteiam as Ouvidorias. O Decreto nº 44.074, de 1º de julho de 1999, regulamenta a composição e estabelece competência das Ouvidorias de Serviços Públicos, instituídas pela Lei nº 10.294.

Foi criado o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU), por iniciativa do Professor Rubens Pinto de Lyra, por ocasião do I Encontro Nacional de Ouvidorias Universitárias, realizado entre 16 e 18 de junho, em João Pessoa-PB. A Carta de João Pessoa, resultado do evento, preconizou como objetivo do FNOU o “fomento de Ouvidorias Universitárias nas instituições brasileiras de ensino superior”,

recomendando-se a forma de escolha do ouvidor, os requisitos fundamentais à função e a sua finalidade.

2000. O Decreto nº 3.382/2000 delega ao Secretário Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça as funções de Ouvidor-Geral da República.

2001. No município de São Paulo, a Ouvidoria-Geral foi criada em janeiro de 2001. É institucionalizada a Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda (MF).

2002. O Decreto nº 4.177/2002 transfere as competências de Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça para a Corregedoria-Geral da União, com exceção das relativas à de Ouvidoria-Geral de Direitos Humanos.

O Decreto nº 4.490/2002 cria a Ouvidoria-Geral da República na estrutura regimental básica da Corregedoria-Geral da União.

2003. O Departamento de Ouvidoria-Geral do Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado por meio do Decreto nº 4.726, em 9 de junho de 2003, e compõe a estrutura do Ministério da Saúde como parte integrante da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa.

A Ouvidoria-Geral da União (OGU) integra a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU) e tem como competência a coordenação técnica do segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Além disso, fornece orientações técnicas para as instituições e órgãos públicos que desejam criar uma unidade de Ouvidoria.

A Lei nº 10.683/2003 transforma a Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União, mantendo entre as suas competências as atividades de Ouvidoria-Geral, exceto as atividades de Ouvidoria dos indígenas, do consumidor e das polícias federais, a cargo do Ministério da Justiça, e dos Direitos Humanos, a cargo da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Criada a Ouvidoria do Servidor, em 28 de outubro de 2003.

É publicado no Diário Oficial de 19 de fevereiro de 2003, o projeto de lei do Senado nº 1/2003, que autoriza o Poder Executivo a instituir a Ouvidoria da Polícia Federal. O Congresso Nacional decretou no Art. 1º que “O Poder Executivo fica autorizado a criar, junto ao Gabinete do Ministério da Justiça, a Ouvidoria da Polícia Federal”.

A Lei nº 10.683/03 ajusta a denominação de Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria-Geral da União, que, pelo Decreto nº 4.785/03, tem, entre outras, a competência de coordenar tecnicamente o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, mantendo entre as suas competências as atividades de Ouvidoria-Geral.

2004. A Emenda Constitucional nº 45/2004 faz previsão expressa sobre Ouvidorias no âmbito do Judiciário e do Ministério Público, inserindo a previsão no texto constitucional.

2005. A Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP), constituída em 9 de junho de 2005, é uma pessoa jurídica de direito privado, de caráter nacional, sem fins lucrativos, de duração por tempo ilimitado e sem vinculação político-partidária ou religiosa. A ANOP tem sede e foro no Distrito Federal. Entre as suas propostas está a de formular propostas e elaborar estratégias com vistas à consolidação e à disseminação de um sistema de Ouvidorias públicas, autônomas e democráticas.

2007. A partir de 1º de novembro de 2007 (Resolução nº 3.477/07 do Banco Central), as instituições financeiras (bancos e afins) são obrigadas a oferecer o serviço de Ouvidoria aos cidadãos e correntistas, conforme determinação do Conselho Monetário Nacional (CMN). De acordo com o Banco Central, o objetivo da norma é fiscalizar o sistema bancário e melhorar o atendimento ao consumidor.

2007. Apresentação, em 7 de março de 2007, do projeto de lei nº 342/2007. O autor foi o deputado Sérgio Barradas Carneiro – PT/BA. O Projeto dispõe sobre a regulamentação da atividade de ouvidor nas empresas públicas ou privadas. Foi encaminhado para a Comissão de Constituição e de Justiça (CCJ) em 24 de março de 2014.

2011. O Decreto nº 57.500/11, de 8 de novembro de 2011, nos Art. 34 e 35, institui a Ouvidoria-Geral como parte integrante da Corregedoria-Geral da Administração do Estado de São Paulo.

Lei nº 12.527/2011 (Lei Ordinária), de 18 de novembro de 2011: Art. 1º – Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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. Trata dos assuntos: critérios, procedimento, acesso, liberação, divulgação, documento público, documento sigiloso, informação sigilosa, âmbito, administração pública (BRASIL, 2011a).

2012. A Presidência da República, pela Lei nº 12.632, de 14 de maio de 2012, institui o Dia Nacional do ouvidor, a ser comemorado no dia 16 de março de cada ano (BRASIL, 2012b).

2012. Ocorre a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial), em Brasília, entre 18 e 20 de maio de 2012. Foi um processo nacional coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU). A Conferência teve etapas preparatórias de julho de 2011 a abril de 2012 em todo o Brasil, mobilizando diretamente mais de 150 mil cidadãos, representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional.

O tema central foi "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública", que teve como objetivo promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático. Com a realização desse amplo debate nacional, foram definidas 80 propostas e diretrizes resultantes de todo o processo conferencial.

Foi dada ampla publicidade das propostas a todos os órgãos afetos em todas as esferas de governo, podendo transformá-las em políticas públicas, projetos de lei e, até mesmo, passar a compor agendas de governo em âmbito municipal, estadual ou nacional. As propostas que dizem respeito à atividade de Ouvidoria seguem na ordem em que foram apresentadas no relatório da 1ª Consocial.

PROPOSTA
Fortalecer o sistema de controle interno, tornando obrigatória a criação de estrutura de controle interno em todas as esferas de governo (municipal, estadual e federal), institucionalizando seu poder de coação e estabelecendo mandato dos chefes das controladorias não coincidentes com o mandato dos chefes do Poder Executivo, com servidores efetivos bem remunerados e com quadros de carreira específicos de auditoria governamental; atuar em todas as etapas da despesa

pública, fortalecendo as instituições de controle interno e combate à corrupção, tais como a CGU e as controladorias municipais, por meio da melhoria e ampliação da infraestrutura, melhorando o controle interno por meio de comparações de modelos internacionais de governança corporativa aplicados à gestão pública; expandir e aperfeiçoar o quadro de pessoal e ampliar programas de fiscalização e auditoria; implantar corregedorias, auditorias, controle interno e *Ouvidoria* em todos os órgãos da administração pública, assegurando independência nas suas ações, bem como a desvinculação hierárquica da estrutura auditada, dando condições legais para a atuação dos agentes de controle interno em todos os poderes constituídos, com participação em todos os eventos como observadores, possibilitando a direção dos rumos da administração pública; criar mecanismos administrativos e legais de forma a priorizar o exercício do controle preventivo e concomitante; instituir, assim, o controle interno como órgão fiscalizador, tornando obrigatória a realização de concursos para provimento de seus cargos e criando políticas de incentivos aos municípios que tenham órgãos de controle interno efetivamente funcionando, garantindo que os servidores do quadro de controle interno tenham equiparação salarial com os servidores do controle externo e total independência em seus atos e aperfeiçoando o sistema de controle interno, visando agir em cima do conflito de interesses; estabelecer, por meio de mecanismos legais, efetiva autonomia das controladorias, em nível de União, estados e municípios, nas instâncias administrativas, política e financeira, tendo como finalidade a execução, prevenção e acompanhamento da gestão pública, além de implantação e garantia da funcionalidade da Controladoria-Geral do Município (CGM), em todos os municípios, possibilitando fiscalizar as demandas e evitar gastos desnecessários.

Instituir/apoiar atos normativos que venham a fortalecer os órgãos de controle, promovendo a aprovação da lei orgânica nacional do sistema de controle que agregue as funções de controladoria, ouvidoria, auditoria e corregedoria, conferindo-lhes autonomia orçamentária e independência funcional, regulamentação da carreira de servidores, e disciplinando a forma de instituir e implantar a controladoria interna nos municípios, com a devida independência na sua atuação, vinculando a sua criação à liberação de recursos federais. Aprovar a PEC nº 45/2009 e o PL nº 229/2009, que regulamentam as controladorias interna

e externa, discriminando as atividades e exigindo que os servidores sejam de carreira específica, bem como transformar o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) em Agência Nacional de Inteligência Financeira (Anif).

Garantir obrigatoriamente, por meio de lei, cargo de ouvidor, nas três esferas de governo, garantindo uma estrutura de Ouvidoria com autonomia, articuladas em Sistema Nacional de Ouvidorias, devendo ocorrer a capacitação pertinente à função e fiscalizada por um conselho paritário e garantindo o sigilo e proteção do denunciante, devendo o cargo de ouvidor ser também por meio de concurso público específico, exercido com capacitação pertinente à função, com atividades sendo amplamente divulgadas interna e externamente e instaladas em todas as secretarias do governo, inclusive em *Ouvidoria-Geral do Governo*, devendo desempenhar atividades de fiscalização constante, avaliação sistemática e realização de pesquisas de satisfação de qualidade dos serviços públicos, e com sua obrigatoriedade garantida constitucionalmente.

Criar e fortalecer *Ouvidorias* públicas municipais, estaduais e federais abrangentes a todos os setores públicos, com ampla divulgação do telefone tridígitos, 0800, “site” e “e-mail”, com ferramentas para acessibilidade a pessoas com deficiência. As Ouvidorias devem facilitar o acesso da população para a realização de denúncias, críticas, informações e esclarecimentos a fim de fortalecer canais de comunicação entre o poder público e a sociedade. As Ouvidorias devem subsidiar o controle interno e, portanto, devem estar articuladas às atividades do sistema interno a que faz referência o Art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública.

2013. Publicada no Diário Oficial da União de 4 de abril, a Resolução Normativa nº 323 da ANS (Agência Nacional de Saúde) torna obrigatória a criação de uma unidade de Ouvidoria no segmento da saúde suplementar.

2013. A Classificação Brasileira de Ocupações – CBO 2000 (instituída por portaria ministerial nº 397, de 9 de outubro de 2002 do Ministério do Trabalho e Emprego) oficializa e descreve a ocupação do ouvidor – Código 1423-40, dentro de

conjunto de competências, conhecimentos, habilidades, atributos pessoais e outros requisitos exigidos para o exercício da ocupação.

2014. Acontece o Fórum de Ouvidorias Públicas e Privadas entre 18 e 20 de março em Brasília-DF. A Ouvidoria-Geral da União (OGU) promoveu o encontro com o objetivo de propor reflexões relacionadas à atividade de Ouvidoria; apresentou um compilado simples de documentos no sentido de subsidiar as discussões e os debates que envolveram os representantes do Poder Público e da Sociedade civil. A agenda de discussões finalizou com a necessidade de ser elaborado um projeto de lei que regulamentasse a atuação das Ouvidorias do Brasil. A companhia Petrobrás ofereceu uma minuta que consta do compilado.

2014. O Diário Oficial do Estado de São Paulo – Poder Executivo – Palácio dos Bandeirantes, v. 124, nº 80, de 30 de abril de 2014, publica o Decreto nº 60.399, de 29 de abril de 2014, que dispõe sobre a atividade das Ouvidorias instituídas pela Lei nº 10.294. O Governador do Estado de Paulo, Geraldo Alckmin, no uso de suas atribuições legais e considerando os termos da Lei nº 10.294, que dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo, em São Paulo. O documento define, em seu Art. 1º – Este decreto define procedimentos a serem observados pelas Ouvidorias dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta, indireta e fundacional, inclusive universidades, bem como dos prestadores de serviços públicos mediante concessão, permissão, autorização ou qualquer outra forma de delegação por ato administrativo (SÃO PAULO, 1999).

4.5 O Código de Defesa do Consumidor

Iniciado na Constituição Federal de 1988, expressamente colocado no Inciso V, do Art. 17, o processo de fortalecimento da defesa do consumidor, que depois culminaria com a promulgação da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, conhecida como Código de Defesa do Consumidor – “CDC”, em atendimento ao que dispõe o Art. 48 das Disposições Transitórias da mesma Constituição, diversas empresas passaram a adotar a instituição da figura do *ombudsman*.

Dallari (2007) entende que o Código de Defesa do Consumidor trata-se de uma regra geral, aplicável a todo o território nacional, para disciplinar as relações de consumo. É importante notar que, em seu caráter de lei-quadro, o Código de Defesa do Consumidor se preocupa em construir uma nova cultura de respeito ao consumidor e proteção do elo mais fraco na relação de consumo: o consumidor.

A partir da década de 1980, a redemocratização do país trouxe à cena social brasileira segmentos com demandas diferenciadas, cada um buscando o seu espaço. Um desses públicos interessa sobremaneira o nosso estudo, neste capítulo dedicado às Ouvidorias privadas: o consumidor. São marcos desse processo, entre outros, a Constituição Federal de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que foi estabelecido pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, conforme previa a chamada Constituição Cidadã – “o documento da liberdade, da dignidade e da democracia”, como dizia o deputado Ulisses Guimarães, que presidiu os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. A Carta Constitucional anunciava, em seu Art. 170 (Capítulo I, Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica), que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados diversos princípios, entre os quais “a defesa do consumidor”. Segundo Alberto Centurião, citado por Santos (2006), o grande fato novo desse período foi a mudança de perfil do consumidor brasileiro patrocinada pelo CDC, que veio consagrar o “ser consumidor” como atributo da cidadania.

Santos (2006) descreve que o Código de Defesa do Consumidor, inegavelmente, inaugurou uma nova era no exercício da cidadania em nosso país. Desde então, os cidadãos brasileiros contam com um poderoso instrumento de proteção nas relações de consumo, com o reconhecimento de sua vulnerabilidade no convívio cotidiano com grandes corporações, bem como da necessidade de se organizar um sistema nacional envolvendo órgãos federais, estaduais, municipais e associações civis para proteger o consumidor-cidadão. O CDC estabeleceu direitos para proteger a vida, a saúde, a segurança, a dignidade e os interesses do consumidor e atribuiu ampla responsabilidade ao fornecedor pelo que oferta no mercado.

Garantiu, ainda, a todo consumidor, entre outros pontos, o direito à informação, à proteção contra práticas e cláusulas abusivas, à modificação de contratos, à previsão e reparação de danos e ao acesso facilitado à justiça e à adequada e eficaz prestação dos serviços públicos. A lei que estabeleceu o Código de Defesa do Consumidor foi considerada tão avançada que serviu de parâmetro para outros países do Mercosul, que ainda não tinham legislação nessa área.

A jornalista Miriam Leitão, titular de uma coluna de assuntos econômicos no jornal *O Globo*, ressalta que de todas as mudanças que ocorreram no Brasil nas últimas duas décadas, a mais impressionante foi o avanço do consumidor:

Sua consciência e sua atitude mudaram e estão produzindo avanços na economia brasileira. Antes silencioso e fatalista [o consumidor], aceitava tudo como se não tivesse o poder de decidir quem deveria estar e quem deveria sair do mercado. Hoje é exigente.

O fato de os consumidores estarem cada dia mais obstinados na defesa de seus interesses, aliado à infinidade de opções existentes no momento de decidir a compra, representa, atualmente, um verdadeiro desafio para as empresas. O consumidor não só tem uma quantidade maior de opções de produtos e serviços, como, também, tem à sua disposição uma gama extensa de meios para se comunicar com os fornecedores. Algumas relações são de longo prazo e muito complexas, enquanto outras implicam somente uma única transação. Nesses casos, as companhias deveriam saber administrar, de forma eficiente, a relação custo-benefício e, de maneira eficaz, a solução de conflitos.

Dada a necessidade de adaptação a este novo cenário – em que existe o incentivo aos fornecedores para a criação de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de bens; para a constituição de departamentos e serviços de atendimento, recebimento de dúvidas e sugestões; e, finalmente, para a adoção de mecanismos alternativos de solução de conflitos –, muitas empresas começaram a adotar uma nova postura, com foco no cliente, e a implantar as recomendações do CDC, das quais a Ouvidoria se destaca.

4.6 O Usuário e o Consumidor de Serviços Públicos e da Iniciativa Privada

Como perspectiva introdutória de temas relativos ao setor público, Carneiro (2008) destaca que o processo de construção conceitual dos serviços públicos necessariamente deve envolver uma construção gradativa de melhor qualidade de vida das pessoas, para atender o princípio vértice de todo Estado Democrático de Direito: a dignidade da pessoa. Refere, ainda, que a determinação do conceito de serviço público abrange tanto o Estado como os particulares em colaboração com o Poder Público, cientes de que, apesar da imprescindibilidade da existência de determinadas regras publicísticas, sempre haverá outras de caráter privado a regerem certas matérias afetas à execução do serviço público, e seu elemento substantivo é a satisfação material de necessidades e utilidades históricas e contextualmente tidas como de especial relevância para certa sociedade.

Carneiro (2008) cita a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, para quem serviço público "é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público". Para Di Pietro (2003, p. 111):

O serviço público é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer a necessidade coletiva sob regime jurídico predominantemente público, abrange atividade que põs sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado, com ou sem exclusividade.

O serviço público visa a satisfazer concretamente determinadas necessidades ou utilidades consideradas por certa ordem jurídica como de especial relevância para a comunidade. Contudo, apesar de abstratamente o serviço público atender a uma demanda social, coletiva ou difusa, na realidade concreta da vida cotidiana, no mais das vezes, o beneficiário imediato do serviço é uma pessoa singular (física ou jurídica), denominada de *usuário dos serviços públicos* (CARNEIRO, 2008).

Não há uma definição legal de usuário, mas pode-se entendê-lo como aquele que usufrui singularmente determinado serviço público, seja ele prestado pela administração direta (serviço de consulado, p. ex.), indireta (ensino público superior, p. ex.) ou por particulares concessionários ou permissionários (fornecimento de água

e energia elétrica, p. ex.). Dessa forma, a natureza jurídica do ente executor imediato do serviço é irrelevante para a caracterização do beneficiário como usuário (CARNEIRO, 2008). Na realidade, basta, para tanto, identificar-se aquele que desfruta direta e pessoalmente da utilidade material prestada pelo agente executor.

Assim, a título ilustrativo, no serviço público de ensino, o usuário é o estudante; no serviço público de assistência médica, o usuário é o paciente; no serviço público de transporte coletivo, o usuário é o passageiro; nos serviços públicos de fornecimento de energia elétrica, água potável e sistema de esgoto, o usuário é o possuidor direto ou indireto do imóvel atendido; e assim por diante.

O Decreto nº 60.399, de 29 de abril de 2014, dispõe sobre a atividade das Ouvidorias instituídas pela Lei nº 10.294.

SEÇÃO II – Dos usuários da Ouvidoria:

Art. 6º – Usuário é todo aquele que utiliza ou que seja direta ou indiretamente interessado pelos serviços do órgão ou entidade no qual atuam as Ouvidorias, classificando-se em:

I – usuários internos: servidores do órgão ou entidade em que atuam as Ouvidorias;

II – usuários externos: cidadãos interessados nos serviços dos órgãos ou entidades em que atuam as Ouvidorias.

Já o termo *consumidor* encontra expressa definição no Art. 2º da Lei nº 8.078/90, segundo o qual "consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final". Desse modo, consumidor é aquele que, inserido no final do processo de circulação da mercadoria, adquire bens e serviços dos agentes econômicos sem finalidade de revenda.

Agora, se dispusermos, lado a lado, os conceitos de usuário de serviço público e de consumidor, observaremos traços em comum, bem como aspectos que os desassemelham. Tanto o usuário como o consumidor caracterizam-se por usufruírem/consumirem uma comodidade material (um bem corpóreo) ou imaterial (um serviço) fornecida por terceiros e sem a finalidade de intermediação lucrativa.

Outro ponto de aproximação entre consumidores e usuários para efeito deste estudo é o fato de que tanto o primeiro, na relação jurídica de consumo, quanto o segundo, naquela travada com o executor do serviço, são a parte mais fraca da

relação. Carneiro (2008) explica esse efeito em ambos os institutos jurídicos: o usuário e o consumidor.

No primeiro caso, de um lado temos o *consumidor*, que se vê obrigado, na maior parte dos casos, a aderir a um contrato com cláusulas preestabelecidas e sem possibilidade de barganha, e, de outro, o fornecedor de bens e serviços, em geral uma pessoa jurídica cujo poder repousa na superioridade econômica, dotada de patrimônio vultoso e assessorada por um corpo de auxiliares aptos a lhe fornecer todo tipo de informações e instrumentos que lhe assegurem melhores condições de extrair a maior vantagem possível da negociação. No outro caso, temos, em um dos polos, o *usuário*, que, visando a satisfazer uma necessidade essencial a sua digna qualidade de vida, igualmente se vê compelido a aceitar todas as condições de procedimento e execução oferecidas pelo prestador do serviço público, enquanto esse, sustentado pela posição de superioridade decorrente das prerrogativas lhe outorgadas em função de ser o executor de uma atividade estatal, não raras vezes abusa dessa condição, negligenciando seu dever de prestar um serviço adequado.

Quanto aos pontos de distinção, deve-se destacar, a princípio, que as partes envolvidas em cada caso são diversas. Na relação de consumo, temos o consumidor, cuja vulnerabilidade é reconhecida expressamente pela Lei (Art. 4º, I, CDC), e o fornecedor, aquele que assume o risco da atividade econômica visando à obtenção do lucro. Nessa espécie de relação jurídica, o Poder Público aparece apenas como agente regulador e fiscalizador do mercado, exercendo seu poder de polícia com vistas à preservação dos direitos da parte mais fraca, em consonância, inclusive, com o comando emergente do Art. 5º, XXXII, da Constituição da República.

Usuário de serviço público e consumidor, portanto, são conceitos que não se devem confundir, visto suas peculiaridades e estarem inseridos em realidades factuais e jurídicas diversas, razão pela qual a esfera protetiva de cada um deve ser assegurada mediante a criação de um "Estatuto Protetor" próprio. Foi exatamente essa a postura tomada pela Constituição Federal de 1988.

Os artigos 6º e 7º instituem como direitos dos usuários, para além daqueles dispostos na Lei nº 8.078/90 do CDC, o de receber serviço adequado (Inciso I), receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de

interesse individuais ou coletivos (Inciso II) e obter e utilizar o serviço com liberdade de escolha entre vários prestadores (Inciso III) – os preceitos veiculados nos Incisos de IV a VI constituem deveres dos usuários. No entanto, ainda não há um texto legal que traga regras harmônicas e coordenadas entre si, outorgadoras de direitos aos usuários, como forma de instrumentalizar-lhes a defesa diante de abusos ou descasos na execução das atividades estatais tendentes à satisfação de necessidades essenciais a uma existência digna. Tal texto poderia vir a ser denominado de código, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor, de estatuto, como se deu com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e do Idoso.

A denominação pouco importa. O essencial, no caso, é a construção de um microsistema normativo pensado a partir da consideração das peculiaridades dos serviços públicos e de seus usuários. Apenas dois artigos, foi esse o número de dispositivos dedicados pela lei à enumeração dos direitos dos usuários de serviços públicos, como ressalta Carneiro (2008).

O autor enfatiza que é premente a necessidade de o Congresso Nacional, cumprindo com seu dever, satisfazer a exigência veiculada pela Constituição da República e editar um "Estatuto de Defesa do Usuário do Serviço Público", ou com qualquer outro nome que se lhe queira atribuir, se garantido, dessa forma, uma efetiva proteção daqueles que hoje são compelidos a aceitarem, juridicamente desarmados, eventuais desmandos na prestação daquelas utilidades que lhe são tão caras.

No entanto, é lícito que o usuário de serviços públicos aplique as regras do CDC em todas as situações compatíveis, não apenas quando os serviços forem prestados por concessionárias ou permissionárias, conforme já autorizado pelo Art. 7º da Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995), mas também quando ofertados diretamente pelo Estado por meio de sua administração direta ou indireta.

Privilegia-se, desse modo, a *defesa efetiva dos usuários*, transpondo-se a barreira antes apontada referente à diversidade de regime jurídico, e garantem-se, por meio desse processo construtivo de direitos, instrumentos legais que os possibilitem enfrentarem eventuais abusos perpetrados pelos agentes executores, cientes de que aqueles, como os consumidores, constituem indubitavelmente a parte mais vulnerável nesse embate. Isso porque, diante de uma situação em que os

titulares de interesses antagônicos revelam uma desequilibrada relação de forças, já que um dos polos (o fornecedor do serviço público) possui um poder de fato – decorrente da supremacia política, administrativa e econômica –, desconhecido pelo outro (o usuário), cumpre ao Estado nela intervir legislativamente, de forma tendente a equacionar, na medida do possível, a relação de poder, garantindo-se um nivelamento que permita uma mais justa, eficiente e isonômica prestação dos serviços públicos. Esse equacionamento se opera justamente pela outorga legal de direitos aos usuários.

Perante a relação de consumo, a Ouvidoria atua como “protetora” da parte considerada hipossuficiente, que, em regra, são o usuário e o consumidor. As Ouvidorias públicas assumiram novas responsabilidades como coordenadoras ou participantes dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), ou, ainda, fazendo o exame dos recursos dirigidos à instituição de origem. A Ouvidoria, tanto do setor público quanto do privado, assume um papel decisivo na atuação da defesa dos cidadãos, independentes da entidade jurídica (usuário ou consumidor), pois representa e enfatiza o elo entre o cidadão e a Administração Institucional ao receber, examinar e encaminhar as diferentes manifestações (denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação), tendo em vista a melhoria da prestação dos serviços à sociedade.

5 PRINCÍPIOS E DIMENSÕES DE ATUAÇÃO DA OUVIDORIA

A Ouvidoria, estabelecida através do processo histórico acima descrito, implica a construção de direitos de cidadania dentro das instituições. Percebe-se, ao longo desse processo, a força organizacional que vem tomando a Ouvidoria no mundo, e especificamente no contexto brasileiro.

Segue daí a importância da compreensão dos princípios da Ouvidoria, chamados princípios clássicos, que norteiam determinam suas práticas. Para tanto, o presente tópico descreve esses princípios visando ao tratamento ético das atribuições e práticas em Ouvidoria.

5.1 Princípios da Ouvidoria

Independentemente do âmbito de atuação, as Ouvidorias são pautadas pelos princípios que balizam suas concepções e finalidades, exemplificados pelo Decreto do Estado de São Paulo nº 60.399, de 29 de abril de 2014, que dispõe sobre a atividade das Ouvidorias instituídas pela Lei nº 10.294.

Dos Princípios:

I – *Independência e Autonomia* para o exercício de suas atribuições sem qualquer ingerência, inclusive político-partidária, visando garantir os direitos do usuário do serviço público;

II – *Transparência* na prestação de informações de forma a garantir a exata compreensão do usuário sobre as repercussões e abrangência do serviço público;

III – *Confidencialidade* para a proteção da informação de modo a assegurar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem do usuário;

IV – *Imparcialidade* e isenção necessárias para compreender, analisar e buscar soluções para as manifestações, bem como formular críticas e recomendações;

V – *Acolhimento e acessibilidade*, assegurando o atendimento respeitoso e a preservação da dignidade humana.

Características

Além dos princípios, que são pontos comuns em todas as Ouvidorias, algumas características marcam especialmente a atuação das Ouvidorias brasileiras (FORNAZARO, 2013, p. 6).

- Acesso Universal – a todos os cidadãos, em especial minorias e populações de risco. Em muitas organizações públicas as Ouvidorias contribuem com as ações de inclusão social, de redução de desigualdades e assimetria de informações;
- Gratuidade – Não pode haver qualquer tipo de ônus nos serviços prestados pelas Ouvidorias. Todos os serviços oferecidos não podem resultar em qualquer custo para os cidadãos;
- Celeridade – a expectativa do cidadão que recorre à Ouvidoria é ter retorno com a maior brevidade possível. Agilidade e eficiência são bases para a atuação e elementos que diferenciam as Ouvidorias de outros meios de contato com a população;
- Prestação de contas – por meio de relatórios, geralmente mensais, destinados à alta direção ou conselho deliberativo das organizações privadas. Nas públicas os relatórios são enviados aos dirigentes e também divulgados no site ou distribuídos aos veículos de comunicação;
- Prevenção – atuação que privilegia a antecipação de problemas, antes mesmo que a demanda seja efetivada.
- Interesse coletivo – extrair de demandas singulares os pontos que podem beneficiar a coletividade;
- Recomendações – sugerir ou propor mudanças com a finalidade de aprimorar produtos e serviços.

Tipos de Ouvidoria

As Ouvidorias Brasileiras são divididas em dois tipos:

- Ouvidoria do Setor Público – atendimento aos usuários de serviços públicos.
- Ouvidoria do Setor Privado – atendimento aos consumidores de serviços e produtos oferecidos pelas empresas da iniciativa privada.

Natureza de atuação

- Externa – atendimento ao consumidor e usuários de serviços e produtos oferecidas por instituições públicas ou privadas.

- Interna – atende essencialmente os colaboradores internos das instituições públicas ou privadas, recentemente aplicando-se o termo “*Ombudsman Organizacional*”.

Segmentos de atuação

Os segmentos de atuação estão relacionados aos diferentes setores da sociedade onde as Ouvidorias desenvolvem suas atividades. São criadas, livremente, por órgãos do Estado ou de Organizações Privadas que julgam positivo o seu papel. Exemplificando: Ouvidorias em Saúde, Ouvidorias no Setor Financeiro, Ouvidorias em Educação, Ouvidorias de Agências Reguladoras, Ouvidorias do Setor Elétrico, Telefonia, Polícia Militar, Setor Agrário, DETRAN, no Tribunal de Contas, Ministérios Públicos, entre muitas outras (BARBOSA, 2004).

A instituição de Ouvidorias que respeitem o princípio de representação dos legítimos interesses do cidadão, com *independência* e *autonomia*, demonstra que é possível diminuir o grau de insatisfação do usuário e/ou consumidor, que deve deixar de ser considerado como um “detalhe” das organizações (VISMONA, 2011). Nessa perspectiva, a Ouvidoria representa função ativa na participação social, possibilitando o fortalecimento da democracia, o acesso à administração por meio das inter-relações dos indivíduos e da comunidade com os agentes institucionais.

Acreditamos que os princípios essenciais das Ouvidorias, tais como a independência, a autonomia, a neutralidade e a confiabilidade, vão subsidiar com responsabilidade a construção de um ambiente ético para o tratamento das informações, questionamentos e críticas dos usuários dos serviços públicos e privados. Tais princípios zelam pelos direitos de privacidade e sigilo das informações, bem como pelo direito de acesso às informações. No âmbito das organizações da iniciativa privada, os consumidores devem ter acesso a informações de direito.

Seguindo essa ótica, os princípios da Ouvidoria constituem-se como essência comum nas práticas tanto no setor público quanto da iniciativa privada. A observância de seus princípios promove ações socialmente responsáveis, incluindo condutas que refinam a ética do cuidado com o cidadão, agindo como uma instância

que humaniza e aborda a condição de *vulnerabilidade* visando a fortalecer a equidade sob a aplicação de direitos e deveres.

Nessa perspectiva, parece lícito dizer que a Ouvidoria, mediante uma reclamação do cidadão, atua, com base em princípios fundamentais, nas relações de consumo e no relacionamento com as instituições, em que o respeito deve prevalecer, destacando a possibilidade de o cidadão também encontrar-se em posição vulnerável frente a circunstâncias que envolvem o poder e força institucional. Podemos pensar que a atuação da Ouvidoria no tratamento operativo das manifestações por meio do acolhimento e da prática da escuta do sujeito vulnerado.

5.2 O Decálogo do Ouvidor

No Brasil, a iniciativa de estimular e promover o conagraçamento e o relacionamento entre todos aqueles que exerçam a função de ouvidor, considerando também profissionais que atuem em atividades de defesa da cidadania, dos direitos individuais e do meio ambiente, convergiu para a elaboração de um *Decálogo do Ouvidor*, estabelecido pela ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, criada em 16 de março de 1995. Nesse documento, foram publicadas as diretrizes e normas para a atuação do ouvidor. Do ponto de vista operativo, faz-se importante conhecer algumas dessas diretrizes e normas:

- Ao receber uma reclamação, evitar conclusões intuitivas e precipitadas. Conscientizar-se de que a prudência é tão necessária quanto a produção da melhor e mais inspiradora decisão. Jamais se firmar no subjetivismo e na precipitada presunção para concluir sobre fatos que são decisivos para os interesses dos indivíduos e da sociedade. Concluir pelo que é racional e consensual na prática convencional das ações de um Ouvidor.
- Agir com modéstia e sem vaidade. Aprender a ser humilde. Controlar o afã ao vedetismo. O sucesso e a fama devem ser um processo lento e elaborado na convicção do aprimoramento e da boa conduta ética e nunca pela presença ostensiva do nome ou do retrato nas colunas dos jornais e nos vídeos de televisão. Não há nenhum demérito no fato de as atividades do Ouvidor

correrem no anonimato, delas tendo conhecimento apenas a administração e as partes interessadas.

- Manter o sigilo exigido. O segredo deve ser mantido na sua relativa necessidade e na sua compulsória solenidade, não obstante os fatos que demandem investigações terem vez ou outra suas repercussões sensacionalistas e dramáticas, quase ao sabor do conhecimento de todos. Nos seus transes mais graves, deve o Ouvidor manter sua discrição, sua sobriedade, evitando que suas declarações sejam transformadas em ruidosos pronunciamentos e nocivas repercussões.
- Ter autoridade para ser acreditado. Exige-se também uma autoridade capaz de se impor ao que se afirma e conclui, fazendo calar com sua palavra as insinuações oportunistas. Tudo fazer para que seu trabalho seja respeitado pelo timbre da fidelidade a sua arte, a sua ciência e à tradição. Decidir com firmeza. A titubeação é sinal de insegurança e afasta a confiança que se deve impor em momentos tão delicados. Se uma decisão é vacilante, a arte e a ciência tornam-se fracas, temerárias e duvidosas.
- Ser livre para agir com isenção. Concluir com acerto através da convicção, comparando os fatos entre si, relacionando-os e chegando às conclusões sempre claras e objetivas. Não permitir de forma alguma que suas crenças, ideologias e paixões venham influenciar um resultado para o qual se exige absoluta imparcialidade e isenção.
- Não aceitar a intromissão de ninguém. Não permitir a intromissão ou a insinuação de ninguém, seja autoridade ou não, na tentativa de deformar sua conduta ou dirigir o resultado para um caminho diverso das suas legítimas e reais conclusões, para não trair o interesse da sociedade e os objetivos da justiça.
- Ser honesto e ter vida pessoal correta. É preciso ser honesto para ser justo. Ser honesto para ser imparcial. Só a honestidade confere um cunho de respeitabilidade e confiança. Ser íntegro, probo e sensato. Ser simples e usar sempre o bom senso. A pureza da arte é como a verdade: tem horror ao artifício. Convém evitar certos hábitos, mesmo da vida íntima, pois eles podem macular a confiança de uma atividade em favor de quem irremediavelmente acredita nela.
- Ter coragem para decidir. Coragem para afirmar. Coragem para dizer não. Coragem para concluir. Ter coragem para confessar que não sabe. Coragem para pedir orientação de alguém mais experiente. Ter a altivez de assumir a dimensão da responsabilidade dos seus atos e não deixar nunca que suas decisões tenham seu rumo torcido por interesses inconfessáveis.
- Ser competente para ser respeitado. Manter-se permanentemente atualizado, aumentando cada dia o saber. Para isso, é preciso obstinação, devoção ao estudo continuado e dedicação apaixonada ao seu mister, pois só assim suas

decisões terão a elevada consideração pelo rigor que elas são elaborados e pela verdade que elas encerram.

- Acreditar piamente que o seu papel de representante do cidadão comum, mais do que uma procuração de fato, é um sério compromisso em busca da satisfação do reclamante, do aperfeiçoamento do fato reclamado e da otimização da qualidade da instituição em que orgulhosamente é o Ouvidor.

5.3 Código de Ética do Ouvidor

O avanço da Ouvidoria no Brasil representa um grande desafio, especialmente para a ABO. Consciente de seu papel, aprovou, em 1997, no seu II Encontro Nacional, o Código de Ética do Ouvidor, visando a preservar os princípios que regem a Ouvidoria, expressando os valores que devem nortear a atuação dos Ouvidores/Ombudsman e conscientizando os cidadãos sobre o alcance dessa função e de suas obrigações junto à comunidade. O Código de Ética consta de 19 pontos específicos, relacionados com a postura que o ouvidor deve adotar. Dentre esses pontos, salienta-se o reconhecimento de que os Ouvidores/Ombudsman devem defender intransigentemente os direitos inerentes à pessoa humana: agir com integridade, transparência e respeito; exercer suas atividades com independência e autonomia, de forma ágil e precisa, buscando a correção dos procedimentos incorretos. Esse Código de Ética representa um compromisso dos Ouvidores/Ombudsman de exercerem suas funções, respeitando fundamentos imprescindíveis para quem se propõe a atuar em defesa dos interesses do cidadão, nas instituições públicas ou privadas (VISMONA et al., 2000).

A ABO aprovou, em 19 de dezembro de 1997, o seu Código de Ética. São 23 os artigos que o compõem, com proposta aprovada na Assembleia Geral Extraordinária, convocada para essa finalidade e realizada em Fortaleza-CE (ANEXO D).

Considerando que a natureza da atividade da Ouvidoria está diretamente ligada à compreensão e respeito às necessidades, direitos e valores das pessoas;

Considerando que por necessidades, direitos e valores entende-se não apenas questões materiais, mas também questões de ordem

moral, intelectual e social, e que direitos só têm valor quando efetivamente reconhecidos;

Considerando que, no desempenho de suas atividades profissionais e dependendo da forma como essas sejam desempenhadas, os Ouvidores/Ombudsman podem efetivamente fazer aplicar, alcançando esses direitos;

Considerando que a função do Ouvidor/Ombudsman visa ao aperfeiçoamento do Estado, da Empresa, e busca da eficiência e da austeridade administrativa;

Finalmente, considerando que, no exercício das suas atividades, os Ouvidores/Ombudsman devem defender intransigentemente os direitos inerentes da pessoa humana, balizando suas ações por princípios éticos, morais e constitucionais;

Os membros da ABO – Associação Brasileira de Ouvidores resolvem instituir o Código de Ética, nos termos enumerados a seguir:

1. Preservar e respeitar os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal e das Constituições Estaduais.
2. Estabelecer canais de comunicação de forma aberta, honesta e objetiva, procurando sempre facilitar e agilizar as informações.
3. Agir com transparência, integridade e respeito.
4. Atuar com agilidade e precisão.
5. Respeitar toda e qualquer pessoa, preservando sua dignidade e identidade.
6. Reconhecer a diversidade de opiniões, preservando o direito de livre expressão e julgamento de cada pessoa.
7. Exercer suas atividades com independência e autonomia.
8. Ouvir seu representado com paciência, compreensão, ausência de pré-julgamento e de todo e qualquer preconceito.
9. Resguardar o sigilo das informações.
10. Facilitar o acesso à Ouvidoria, simplificando seus procedimentos, agindo com imparcialidade e justiça.
11. Responder ao representado no menor prazo possível, com clareza e objetividade.
12. Atender com cortesia e respeito as pessoas.
13. Buscar a constante melhoria das suas práticas, utilizando eficaz e eficientemente os recursos colocados à sua disposição.
14. Atuar de modo diligente e fiel no exercício de seus deveres e responsabilidades.

15. Promover a reparação do erro cometido contra o seu representado.
16. Buscar a correção dos procedimentos errados, evitando a sua repetição, estimulando, persistentemente, a melhoria da qualidade na administração em que estiver atuando.
17. Promover a justiça e a defesa dos interesses legítimos dos cidadãos.
18. Jamais utilizar a função de Ouvidor para atividades de natureza político-partidária ou auferir vantagens pessoais e/ou econômicas.
19. Respeitar e fazer cumprir as disposições constantes do "Código de Ética", sob pena de sofrer as sanções, que poderão ser de advertência, suspensão ou expulsão dos quadros associativos, conforme a gravidade da conduta praticada, devendo a sua aplicação ser comunicada ao Órgão ou Empresa no qual o Ouvidor exerça suas atividades.
20. As sanções serão impostas pela Diretoria Executiva da ABO, ex-offício ou mediante representação, com direito a recurso ao Conselho Deliberativo, em prazo de 15 dias após a imposição da penalidade aos membros do quadro associativo.
21. As Seções Estaduais poderão ter o seu "Código de Ética e Conduta", que deverão ser submetidos à apreciação do Conselho Deliberativo da ABO.
22. As sanções impostas pelas Seções Estaduais da ABO poderão ser objeto de recurso ao Conselho Deliberativo da ABO, no prazo de 15 dias.
23. Os procedimentos para a avaliação e aplicação das sanções serão definidos por Resolução da Diretoria Executiva.

Fortaleza, 19 de dezembro de 1997.

5.4 Competências do Ouvidor

Definidos os parâmetros éticos, emerge como imperiosa necessidade a formação do ouvidor. Para Vismona et al. (2000), é certo que Ouvidores brasileiros, em sua maioria, passaram a exercer essa função sem um preparo técnico prévio; foram aprendendo ao buscar identificar as suas qualidades específicas no dia a dia. Para atender a essa lacuna, a ABO sugeriu ao Governo do Estado de São Paulo a estruturação de um curso de capacitação para Ouvidores, oferecendo, pela primeira

vez aos profissionais designados para essa função, conhecimentos básicos importantes para a implantação das Ouvidorias nos Órgãos Públicos e Privados.

Os cursos iniciais de capacitação de Ouvidores iniciaram com conhecimentos versando sobre: a ética e princípios da Ouvidoria; seu histórico; noções de Direito Constitucional; consumidor e Lei dos Usuários do Serviço Público; técnicas de Psicologia; conhecimento da administração pública e seu funcionamento; e experiências já desenvolvidas.

Algumas lições foram aprendidas: o ouvidor não é um crítico de plantão, mas um agente permanente de defesa da cidadania. Para tanto, deve se municiar de conhecimentos multidisciplinares, aprimorando suas condições de enfrentar o complexo desafio de representar o cidadão dentro de uma instituição, sem estabelecer um contencioso permanente e desgastante.

Na perspectiva de ampliar a atuação do ouvidor brasileiro para diferentes setores da sociedade, foram introduzidas disciplinas nos programas de Capacitação e Certificação em Ouvidorias, assim como nos cursos de MBA de Gestão em Ouvidorias, visando a novos conhecimentos no campo multidisciplinar para a formação de competências indo além da identificação de um perfil adequado para a função.

No entanto, é necessário um aprendizado formal conciliado com novas categorias e domínios de conhecimento. O objetivo maior dos cursos é a afirmação dos princípios da Ouvidoria nas experiências concretas das competências para o exercício da função.

A palavra “competência” também recebe uma ampla atribuição de conceitos e sentidos. Entre elas, a definição de Fleury e Fleury (2012): “Competência é um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”.

Nessa perspectiva de aprimoramento das competências, destacaremos exemplos do setor público, que são igualmente aplicadas no setor privado, ajustadas as características organizacionais onde o ouvidor atua.

Para demonstrar o escopo da Ouvidoria Pública em relação aos seus preceitos éticos, tomou-se o exemplo da sua instituição no Governo do Estado de São Paulo, que, em consonância com o Art. 37º, criou a Lei nº 10.294, referente à Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público (SÃO PAULO, 1999), instituindo o Sistema de Ouvidorias do Estado. Esse sistema foi regulamentado pelo Decreto nº 44.074, que estabelece as *competências* das Ouvidorias de serviços públicos do Estado, com ênfase nos três direitos básicos do usuário desses serviços: acesso à informação, à qualidade e ao controle adequado do serviço. De acordo com o decreto, compete aos serviços de Ouvidoria “exercer a função de representatividade do cidadão junto à instituição que atua” (Art. 1º), estabelecendo, ainda, nos Art. 3º e 4º, que o “ouvidor exercerá suas funções com independência e autonomia, sem qualquer ingerência político-partidária, visando garantir os direitos do cidadão usuário do serviço público” (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO SOBRINHO, 2011).

Desse modo, o cidadão pode ser esclarecido sobre quais são as informações mínimas que devem estar à disposição do usuário dos serviços prestados, os padrões da qualidade do atendimento e os meios para garantir seu controle, correção de eventuais erros ou falha de qualidade nos serviços. Independentemente do âmbito de atuação, as Ouvidorias são pautadas pelas competências que balizam suas atividades, exemplificados pelo Decreto do Estado de São Paulo nº 60.399, de 29 de abril de 2014, que dispõe sobre as atribuições e competências das Ouvidorias instituídas pela Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999.

CAPÍTULO III – Da Ouvidoria – SEÇÃO I

Das Atribuições

Artigo 4º – As Ouvidorias têm as seguintes atribuições:

- I – receber manifestações, denúncias, reclamações, sugestões e elogios;
- II – prestar informações às demandas recebidas;
- III – resguardar o sigilo e sempre dar resposta fundamentada à questão apresentada com clareza e objetividade;
- IV – agilizar a remessa de informações de interesse do usuário;
- V – facilitar o acesso do usuário ao serviço da Ouvidoria, simplificando seus procedimentos;
- VI – encaminhar a manifestação e acompanhar a sua apreciação;

VII – identificar e comunicar ao órgão ou entidade em que atua eventuais problemas no atendimento ao usuário ou causas da deficiência do serviço;

VIII – estabelecer canal permanente de comunicação com os usuários dos serviços;

IX – encaminhar aos dirigentes das unidades competentes as manifestações conhecidas;

X – atender as diretrizes estabelecidas pela Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo – CCISP e pela Ouvidoria-Geral da Corregedoria-Geral da Administração;

XI – elaborar relatórios e promover a divulgação das suas atividades;

XII – atuar na prevenção de conflitos;

XIII – fazer recomendações para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, sugerindo soluções de problemas, correção de erros, omissões ou abusos cometidos;

XIV – promover sensibilização sobre as atividades da Ouvidoria no órgão ou entidade em que atua;

XV – estimular a participação do cidadão na fiscalização, contribuindo para o planejamento dos serviços públicos;

XVI – elaborar estudos e pesquisas na sua área de atuação.

Parágrafo único – As recomendações de que trata o inciso XIII deste artigo devem ser encaminhadas formalmente, com suas respectivas justificativas, à autoridade máxima do órgão ou entidade em que atuam.

Artigo 5º – Para a consecução de suas atribuições é assegurado às Ouvidorias:

I – ter livre acesso a todos os setores do órgão ou da entidade onde atuam;

II – solicitar informações e documentos diretamente a quem os detenha no âmbito do órgão ou entidade em que atuam;

III – participar de reuniões e eventos em órgãos ou entidades relacionados à sua área de atuação e segmento de Ouvidorias;

IV – formar comitês para apurar a opinião dos usuários dos serviços públicos.

§ 1º – As Ouvidorias deverão ter disponibilizados os recursos humanos e materiais adequados para garantir o conforto e a privacidade no atendimento, o arquivamento de documentos e os equipamentos necessários, atualizados e suficientes.

§ 2º – As Ouvidorias devem colocar à disposição dos usuários dos serviços públicos os meios e acessos necessários para atendimento,

preferencialmente, eletrônico, telefônico, pessoal e por correspondência.

§ 3º – Os órgãos e as unidades a que se refere o artigo 1º deste decreto atenderão prioritariamente o que for solicitado pelas Ouvidorias, instruindo, sempre que possível, com documentos e observando rigorosamente os prazos estabelecidos.

A Ouvidoria-Geral da Petrobrás, em 16 de março de 2014, apresentou, em minuta, disposições sobre a regulamentação das atividades de Ouvidoria e a profissão de ouvidor. As competências e prerrogativas são contempladas no Capítulo V, a saber:

DAS COMPETÊNCIAS E PRERROGATIVAS

Art. 8º – Compete à Ouvidoria, sem prejuízo de outras atribuições previstas em atos normativos próprios:

I – receber e tratar reclamações, denúncias, pedidos de informações, críticas, elogios, sugestões, encaminhando à área competente para o seu processamento, devendo acompanhar toda a sua tramitação;

II – funcionar como instrumento de interlocução entre a Entidade e o público interno e externo;

III – subsidiar os órgãos ou entidades com propostas de melhoria na execução das suas atividades administrativas;

IV – recomendar a adoção de medidas para a correção e prevenção de falhas e omissões na prestação do serviço, bem como sugerir a expedição de atos normativos e de orientações que objetivem a melhoria dos serviços ou das atividades;

V – recomendar boas práticas ou mudanças de procedimentos internos e adequações de normas, serviços ou atividades;

VI – recomendar à área competente, quando cabível, a instauração de sindicâncias e processos administrativos;

VII – subsidiar a avaliação das políticas e dos serviços públicos a partir das informações obtidas com a análise das manifestações, pesquisas de satisfação, entre outros instrumentos de controle e participação social;

VIII – responder ao demandante, com clareza e objetividade, informando o desfecho de sua manifestação;

IX – ter acesso aos documentos ou informações necessários ao tratamento e à resposta da demanda;

X – mediar conflitos entre as partes;

XI – arquivar demandas que não apresentem dados suficientes para o seu tratamento;

XII – elaborar relatórios periódicos sobre as atividades realizadas, com registros quantitativos e qualitativos das demandas tratadas;

XIII – exercer as atribuições relativas ao Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, de que trata o Art. 9º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

§ 1º – A Ouvidoria deve garantir, quando couber, o caráter confidencial da identidade do requerente e às demais informações pessoais constantes das manifestações recebidas, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 2º – A Ouvidoria poderá receber e analisar manifestações anônimas, devendo tratá-las, desde que apresentem elementos suficientes à verificação dos fatos descritos.

Art. 9º – No desempenho das competências decorrentes do Art. 6º, cabe à Ouvidoria interagir com as áreas competentes, especialmente para acompanhar as providências adotadas em razão das denúncias ou reclamações apresentadas.

Art. 10 – As Ouvidorias constituirão equipes de trabalho, com dedicação exclusiva, capazes de atender ao fluxo de demandas.

§ 1º – É desejável que as equipes das Ouvidorias sejam formadas por profissionais de áreas distintas, possibilitando o tratamento interdisciplinar das questões que lhe são submetidas.

Art. 11 – O exercício das atividades de Ouvidoria são protegidas pelo sigilo, sendo invioláveis o seu local e instrumentos de trabalho, bem como seus registros, sua correspondência escrita, eletrônica e telefônica.

Art. 12 – O profissional que exerce ou exerceu a função de Ouvidoria tem o direito de recusar-se a depor como testemunha em processo, administrativo ou judicial, sobre fatos dos quais teve conhecimento em virtude do seu exercício profissional, relacionados a pessoas que foram atendidas pela Ouvidoria ou destinatárias de suas demandas.

A Ouvidoria-Geral da União (Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, Anexo I, atualizado pelo Decreto nº 7.547, de 4 de agosto de 2011) propõe como competências de Ouvidorias as seguintes ações (BRASIL, 2011b):

Art. 14 – À Ouvidoria-Geral da União compete:

I – orientar a atuação das demais unidades de Ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

II – examinar manifestações referentes à prestação de serviços públicos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

III – propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público;

IV – produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal;

V – contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos;

VI – identificar e sugerir padrões de excelência das atividades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal;

VII – sugerir a expedição de atos normativos e de orientações, visando corrigir situações de inadequada prestação de serviços públicos;

VIII – promover capacitação e treinamento relacionados às atividades de Ouvidoria; e

IX – analisar as denúncias e representações recebidas na Controladoria-Geral da União, encaminhando-as, conforme a matéria, às unidades competentes para a adoção das medidas cabíveis.

Como vimos anteriormente, há descrições sobre as competências e atribuições em Ouvidorias apresentadas por diferentes órgãos da sociedade brasileira que contam com esses Institutos. Em síntese, as descrições são coincidentes e buscam objetivos comuns, com aplicações direcionadas de competências somente em função da natureza do campo de atuação.

Mesmo não havendo um documento único que uniformize a descrição de competências das Ouvidorias públicas e privadas, reunimos abaixo os compromissos essenciais que caracterizam as atividades das Ouvidorias brasileiras (BERTACHINI, 2007a):

1 – *Escuta atenta e imparcial* sobre a demanda apresentada.

2 – *Confiabilidade* no tratamento da demanda e nas orientações fornecidas.

3 – *Identificação das opções* para avanço na questão apresentada.

4 – *Contribuição na mediação de conflitos* ou na resolução do problema junto às partes envolvidas.

5 – *Acolhimento e intervenção* de demandas que infrinjam o Código de Ética da Instituição, seus valores, suas normas e procedimentos.

6 – *Recomendação* às áreas corporativas quanto às demandas que possam harmonizar os interesses coletivos visando melhorias nos mecanismos de solução definitiva dos problemas.

7 – A *autonomia* é um dos seus principais pilares, possibilitando a boa movimentação dentro da organização e a rapidez na busca de soluções junto aos dirigentes. No entanto, deve observar sua política e cultura, bem como as normas e regulamentos pertinentes.

É de suma importância reiterar as considerações de Lasbeck (2010) quando afirma que, na Ouvidoria, a relação dialógica implica o desenvolvimento de uma série de competências específicas por parte dos profissionais que ali trabalham. Eles precisam, na opinião do autor, “saber ouvir” na perspectiva do outro (e não “colocando-se no lugar do outro”), reconhecer os motivos desse outro (ainda que dele discorde ou não veja em seus argumentos “amparo regulamentar”). Nas palavras do autor:

O dialogismo [...] não significa mero intercâmbio de dois egos habitados de linguagem. A fala não é propriedade privada de um eu, mas algo que se transforma continuamente de uma pergunta para uma resposta e vice-versa. [...]

Dessa forma, é possível que a complexidade do ato de atender um cidadão na Ouvidoria ultrapasse em muito o mero recebimento, registro e análise posterior da ocorrência trazida por ele. Desenvolver competências para interagir significa, em grande parte, desenvolver a capacidade de perceber o outro em dimensões não verbais e contextuais, considerando tais fatores no desenvolvimento contínuo do processo comunicativo.

Em abril de 2013, o Ministério do Trabalho e Emprego publicou, para surpresa de muitos Ouvidores, a *Classificação Brasileira de Ocupações* (CBO), contemplando a atividade do ouvidor. Considerou-se um importante passo para a emancipação das Ouvidorias no cenário brasileiro de ocupações profissionais. Vejamos algumas informações técnicas a respeito da *CBO 2002*.

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações – Ministério do Trabalho em Emprego

A Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, instituída por portaria ministerial nº 397, de 9 de outubro de 2002, tem por finalidade a identificação das

ocupações no mercado de trabalho, para fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares. É o documento normalizador do reconhecimento, da nomeação e da codificação dos títulos e conteúdos das ocupações do mercado de trabalho brasileiro. A Classificação Brasileira de Ocupações descreve e ordena as ocupações dentro de uma estrutura hierarquizada que permite agregar as informações referentes à força de trabalho, segundo *características ocupacionais* que dizem respeito à natureza da força de trabalho (funções, tarefas e obrigações que tipificam a ocupação) e ao conteúdo do trabalho (conjunto de conhecimentos, habilidades, atributos pessoais e outros requisitos exigidos para o exercício da ocupação).

Três conceitos sustentam a construção da nomenclatura

Ocupação: refere-se ao que existe no mundo concreto das atividades exercidas pelo cidadão em um emprego ou outro tipo de relação de trabalho (autônomo, por exemplo). É a agregação de empregos ou situações de trabalho similares quanto às atividades realizadas. O título ocupacional, em uma classificação, surge da agregação de situações similares de emprego e/ou trabalho.

- *Emprego* ou situação de trabalho: refere-se ao conjunto de atividades desempenhadas por uma pessoa, com ou sem vínculo empregatício.
- *Competências*: refere-se às atividades mobilizadas para o desempenho das atividades do emprego ou trabalho.

O conceito de competência tem duas dimensões

- *Nível de competência*: refere-se à complexidade, amplitude e responsabilidade das atividades desenvolvidas no emprego ou outro tipo de relação de trabalho.
- *Domínio (ou especialização) da competência*: relaciona-se às características do contexto do trabalho como área de conhecimento, função, atividade econômica, processo produtivo, equipamentos, bens produzidos que identificarão o tipo de profissão ou ocupação.

Pode-se, ainda, conceituar a ocupação como o conjunto articulado de funções, tarefas e operações destinadas à obtenção de produtos ou serviços. Representado pelo código total de quatro números, o ouvidor brasileiro foi oficializado pelo Código 1423 (Ouvidor).

Dentre as competências do ouvidor apresentadas pela *CBO 2002* – Ministério do Trabalho e Emprego, destacam-se: liderar pessoas; demonstrar capacidade de negociação; tomar decisões; demonstrar capacidade de abstração; trabalhar em equipe; demonstrar capacidade de raciocínio analítico; demonstrar capacidade de síntese; demonstrar capacidade de relacionamento interpessoal; demonstrar flexibilidade; agir com empatia; demonstrar capacidade de organização; demonstrar habilidades comunicativas; demonstrar criatividade; saber ouvir; demonstrar visão sistêmica.

Examinar manifestações e encaminhar soluções não são práticas que correspondem à dimensão plena e real das Ouvidorias. Romano (2008) refere que a interposição de tecnologias afasta e diminui as possibilidades de percepção do outro, ao mesmo tempo que essas carências são aí substituídas por pressupostos comunicativos dados pela natureza do próprio meio.

Os acessos à Ouvidoria modificam seu caráter midiático e injetam sentidos diferenciados nas manifestações recebidas, alterando tanto a relevância do assunto quanto a tempestividade e a efetividade da resposta.

Por isso, a relação estreita entre competências técnicas e competências humanas requer conduções diferenciadas de análise das ocorrências, com adequação de linguagem, interferência em campos semânticos, traduções e transculturações de sentidos, enfim, uma complexa e sutil engenharia semiótica capaz de assegurar a eficácia do processo da comunicação.

O que não compete ao Ouvidor

- 1 – Conduzir investigações e apurações formais como corregedoria.
- 2 – Atuar como instância deliberativa ou usurpar decisões de áreas competentes.

3 – Interceder em favor de alguma das partes envolvidas na demanda.

4 – Substituir instâncias representativas como sindicatos e associações.

5 – Substituir canais formais internos de escuta de primeira instancia (SAC, Central de Atendimento, Central de Relacionamento, entre outros).

6 – Tratar de questões não pertinentes à Instituição onde trabalha.

No Brasil, não compete ao ouvidor a autonomia de determinar a reformulação de decisões. Mesmo havendo prejuízo ou constrangimento para o cidadão, o ouvidor conta apenas com o poder da argumentação exercida publicamente. Sua função é baseada nos princípios constitucionais, consagrados no Art. 37, que são legalidade, legitimidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência (Ouvidoria-Geral da União, Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, Anexo I, atualizado pelo Decreto nº 7.547, de 4 de agosto de 2011).

Gestão da Informação

Para a Ouvidoria alcançar seus objetivos, é necessário que as informações fluam de maneira rápida e sem nenhum entrave burocrático dentro da instituição a que pertence. Quando o ouvidor recebe uma manifestação e solicita a uma unidade da instituição que seja providenciada a sua resolução, ele inicia um processo de gestão da informação. Esse processo pode tramitar internamente ou até por outros órgãos até retornar à Ouvidoria para a conclusão final junto ao manifestante.

Caso o processo de resolução venha a demorar, ou até fracassar, motivado por entrave burocrático em determinada unidade ou órgão, então o ouvidor deve intervir e sugerir medidas administrativas que tornem mais rápidos e eficientes os procedimentos administrativos da instituição. A adoção de medidas administrativas é mais comum em Ouvidorias do setor público. No segmento privado, é imprescindível que o gestor apoie as ações da Ouvidoria e que incentive as áreas internas a encaminharem seus pareceres a ela.

A Cartilha de Orientação para Implantação de Ouvidorias da OGU – Ouvidoria-Geral da União/Presidência da República, 5ª edição, publicada em 2012, aponta as seguintes competências quanto à Gestão da Informação:

Recomenda-se que a Ouvidoria estabeleça os seguintes elementos:

- a) Plano de Trabalho que contemple informações específicas sobre sua atuação;
- b) Tipificação das manifestações em classes e subclasses, de tal maneira que possam ser gerados relatórios em nível gerencial e estratégico;
- c) Relatórios estatísticos com os tipos de manifestações mais frequentes, por local e períodos de tempo, e avaliação qualitativa dos resultados;
- d) Definição de prioridades e duração máxima de atendimento das manifestações;
- e) Monitoramento contínuo das manifestações por tempo e local de ocorrência;
- f) Elaboração de fluxograma das atividades da Ouvidoria;
- g) Destacar nos relatórios os casos que tiveram reconhecido impacto na gestão ou que forem relevantes por outros motivos.

Nos países democráticos, o ouvidor exerce um ofício cada vez mais presente nas instituições públicas e privadas, atuando na mediação dos interesses do cidadão junto às organizações. Entre as principais competências de Ouvidoria, está a elaboração e execução de ações que promovam a defesa efetiva dos direitos dos cidadãos. Ou seja, o ouvidor deverá atuar como porta-voz do cidadão, agindo sempre contra a usurpação de direitos ou abuso de poder, contra erros ou omissões, negligências, decisões injustas, contribuindo para que a administração institucional seja mais eficiente e transparente e seus colaboradores e gestores, mais responsáveis em suas decisões. Dessa forma, o ouvidor não pode se furtar a prestar atendimento e informações ao cidadão.

5.5 Ouvidoria e Comunicação

*“Não é bastante ter ouvidos para ouvir o que é dito;
é preciso também que haja silêncio dentro da alma”*

*Fernando Pessoa
Poeta Português 1888-1935*

A comunicação é um tema muito amplo, que envolve uma série de dimensões e campos de análise, do individual ao coletivo, com base em características culturais, sociais, da área da saúde, desenvolvimento linguístico, entre outras. Nesse complexo quadro, temos a intenção de apontar alguns pontos de reflexão sobre os desafios do ouvidor.

O processo de comunicação representa um dos fenômenos mais importantes da espécie humana. Por se desenvolver ao longo da história, para compreender sua origem e conceito, é preciso voltar no tempo.

Para Mello (2011), a origem da palavra comunicação vem do latim “*communis*”, que introduz a ideia de comunhão, comunidade, e seu conceito consiste num processo de transmissão e recuperação de informações.

No mesmo sentido, ensina Santaella (1993, p. 103):

Comunicação vem do latim *communis*, comum. Quando comunicamos, procuramos estabelecer uma “comunidade” com alguém. Vale dizer estamos nos esforçando por oferecer participação numa informação, numa idéia ou numa atitude. Neste momento, procuro comunicar a você a idéia de que a essência da comunicação é obter receptor e emissor “sintonizados” em relação a determinada mensagem.

Por sua vez, o dicionário *online* (HOUAISS, 2009) brasileiro define a palavra comunicação da seguinte forma:

Ação de comunicar: estar em comunicação com alguém. Aviso, mensagem, informação: comunicação de uma notícia. Psicologia. Transmissão da informação no interior de um grupo, considerada em suas conexões com a estrutura desse grupo. Meio de ligação: vias de comunicação.

O ser humano é um ser eminentemente social. Nos primórdios da humanidade, os homens agregavam-se em pequenos grupos tribais e necessitavam

de comunicar uns com os outros para garantir a sobrevivência. Quando o homem pintava as paredes das cavernas, evidenciava a necessidade de comunicar, que advém do pensamento complexo (SOARES, 2011).

A comunicação social consiste no fato de estabelecer uma relação com alguém, a fim de transmitir informações, experiências, conhecimentos e apelos. Nas palavras de Sousa (2004, p. 61), abrange atividades que visam comunicação entre os membros da sociedade e seus grupos:

[...] A comunicação em sociedade radica, em primeiro lugar, numa habilidade humana. Mas foi apenas com passagem da linguagem oral à escrita (praticada sobre suportes mediáticos, como o barro, a madeira, a pedra, a cera e o papiro) que se tornou possível à comunicação vencer o tempo e, em grande medida, o espaço. A escrita constitui, portanto, um dos alicerces dos processos de comunicação social.

[...] o conceito alberga, em geral, todas as atividades (ou estratégias) organizadas e deliberadas de produção, difusão e recepção mediada de mensagens, ou seja, alberga as atividades que visam à comunicação mediada com os membros da sociedade e com as organizações e grupos em que esses se agrupam. As relações públicas, a publicidade e a propaganda e o jornalismo incluem-se entre as principais atividades (ou estratégias) da comunicação social.

A troca de papéis no jogo comunicacional permite que o emissor, aquele que tem a iniciativa do processo, se torne receptor a cada reação percebida e aja como um novo emissor, estimulando uma nova resposta. Essa permanente troca de posições, que caracteriza a dinâmica do processo da comunicação (SFEZ, 2001) exige que seus protagonistas desenvolvam competências emissivas e receptivas, que saibam ouvir e responder, ou, melhor ainda, que saibam se expressar, perceber o outro e, sobretudo, responder.

Dentro desse contexto, parece justo considerar a comunicação como um processo que nos torna possíveis o aprendizado, a socialização, o autoconhecimento e a transformação do meio em que vivemos. Transmitimos informações, emoções, ideias, ordens, imagens a pessoas individualmente ou a grupos de diferentes dimensões em variadas linguagens.

Diante disso, entende-se que a comunicação, seja oral ou escrita, consiste numa ferramenta indispensável para qualquer profissional, entre eles o ouvidor, que tem a função de intermediar os apelos da sociedade junto às instituições.

A função básica e fundamental de toda e qualquer Ouvidoria é proporcionar efetividade na troca bilateral de informações entre públicos e organizações, administrando intenções, interesses, motivações, conflitos e demais afetos, muitos deles inconfessáveis, explícitos ou acobertados pelo manto da polidez linguística de que se revestem os discursos formais. Evidentemente, não é a Ouvidoria o único canal pelo qual perpassam as trocas informacionais. Porém, ela se distingue dos demais canais comunicativos pelo fato de intermediar ou mediar apenas questões polêmicas e controvertidas, situações de conflito nas quais os vínculos entre públicos e organizações estão em perigo, ameaçados de rompimento ou esgarçamento. O ouvidor desempenha um papel de interlocutor entre a população e o ente público. Nessa perspectiva, as Ouvidorias constituem um serviço especial prestado pelas organizações aos seus públicos. A essência desse serviço está apoiada no reconhecimento de que todo usuário de serviços públicos ou privados eventualmente fica insatisfeito com o serviço recebido e, portanto, pode reclamar, criticar, pedir reparação, sugerir novas formas de prestação de serviço e, em alguns casos, pode até mesmo elogiar. É, pois, um serviço de comunicação (IASBECK, 2010).

Para Santaella (1993), toda organização, seja pública ou privada, necessita de uma comunicação estruturada e eficaz para desempenhar seu papel com eficiência junto ao público-alvo. Em suas palavras:

As organizações, sejam de qualquer natureza, necessitam de comunicar-se com seus públicos. Às vezes pelo mesmo motivo, como, por exemplo, o lançamento de um novo produto ou serviço, assunto que interesse a todos os públicos; e assuntos específicos, como, por exemplo, a comunicação existente com a mídia/imprensa, buscando a geração de notícias e publicidade. Por isso é fundamental ter uma estrutura preparada para conseguir atingir, da melhor forma possível, os públicos de interesse com objetivos gerais e específicos (2009, p.11).

Para estruturar de forma eficiente a comunicação, o ouvidor deve fazer um trabalho a partir da concepção de que ela vai além da transmissão de informação, ou seja, deve trabalhá-la em conjunto com gestão. É preciso ter profissionais que entendam de comunicação, pois seu estudo é amplo e sua aplicação é ainda maior, especificamente no âmbito de uma Ouvidoria, que tem como missão assegurar os interesses legítimos dos cidadãos frente à Administração para a resolução ágil das

questões apresentadas, promovendo a cidadania e a melhoria da gestão dos processos e das relações interpessoais no âmbito corporativo.

No campo da comunicação, as Ouvidorias encontram um importante processo social de integração entre os cidadãos e as instâncias de dirigentes, a fim de resgatar e incentivar a harmonia nas relações humanas, salvaguardando os direitos, interesses legítimos e a privacidade, fatores essenciais na edificação de um vínculo empático que favoreça as práticas da escuta ativa e do diálogo franco, refinando o cuidado humanizado.

Esse importante papel da comunicação dentro das Ouvidorias é destacado no estudo intitulado *Ouvidoria é Comunicação*, de Luiz Carlos Assis lasbeck (2010, p. 16):

As Ouvidorias constituem um serviço especial prestado pelas organizações aos seus públicos. A essência desse serviço está apoiada no reconhecimento de que todo usuário de serviços públicos ou privados eventualmente fica insatisfeito com o serviço recebido e, portanto, pode reclamar, criticar, pedir reparação, sugerir novas formas de prestação de serviço e, em alguns casos, pode até mesmo ficar tão satisfeito que necessite elogiar. É, pois, um serviço de comunicação.

A função básica e fundamental de toda e qualquer Ouvidoria é proporcionar efetividade na troca bilateral de informações entre públicos e organizações, administrando intenções, interesses, motivações, conflitos e demais afetos, muitos deles inconfessáveis, explícitos ou acobertados pelo manto da polidez linguística de que se revestem os discursos formais.

Evidentemente, não é a Ouvidoria o único canal pelo qual perpassam as trocas informacionais. Porém, ela se distingue dos demais canais comunicativos pelo fato de intermediar ou mediar apenas questões polêmicas e controvertidas, situações de conflito nas quais os vínculos entre públicos e organizações estão em perigo, ameaçados de rompimento ou esgarçamento.

Assim, como propósito de atender melhor às demandas e interesses da cidadania, bem como trazer o cidadão às esferas públicas, dando-lhe voz, torna-se de vital importância a utilização das ferramentas da comunicação dentro da Ouvidoria.

Para Romano (1993), as práticas de comunicação ainda são desafios na construção da cidadania social no Brasil. O autor refere que “há muito que caminhar

neste campo, o processo de comunicação do conhecimento é tão ou mais complexo que o processo de invenção do conhecimento”.

A principal importância da informação é munir o cidadão de elementos básicos à sua decisão (GOLDIM, 2002). Parece lícito pensar que essa visão possa ser aplicada no campo da Ouvidoria, considerando que tanto os usuários de um sistema ou serviço, quanto os seus respectivos dirigentes necessitam compreender *processos e pessoas*, para trabalharem melhor as informações que subsidiarão suas escolhas e decisões. Estamos nos referindo às ações que envolvem transparência e assertividade nas tratativas institucionais e na elaboração de soluções diante dos problemas que necessitam ser solucionados, ou, ao menos, minimizados.

Assim, numa perspectiva funcional, a comunicação também se aplica como uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento do ser humano e no mundo, digamos “corporativo”, é ela que integra as pessoas e as atividades nas empresas nas quais atuam. Para tanto, é fundamental que a comunicação ocorra de forma alinhada e eficaz, prevenindo os frequentes “ruídos na comunicação”, que constroem à revelia um subterrâneo organizacional caótico, nada agregador para a organização.

Aspectos da comunicação nas Organizações

A partir do momento em que são constituídas – ou até mesmo um pouco antes disso, quando surge a necessidade ou a ordem para criá-las –, as Ouvidorias já passam a integrar o “discurso” da organização. Compor o discurso de uma organização significa agir em consonância – e de maneira integrada – com os demais “textos” que formam sua expressividade para seus públicos. Porém, a Ouvidoria não é apenas mais um texto a compor tal expressão. Ela é um texto por excelência, uma vez que é constituída formal e legalmente para representar a organização, mediar relações e executar políticas estratégicas (IASBECK, 2010). O autor afirma que nem todas as organizações têm consciência de que devem ter um serviço de Ouvidoria, ainda que, nos últimos cinco anos, no Brasil, o instituto da Ouvidoria tenha ganhado um grande fôlego.

As empresas modernas, cada vez mais, estão encarando a comunicação empresarial também como uma ferramenta estratégica, e sua gestão pode se

transformar em vantagem competitiva. Não precisamos ir longe para perceber que uma boa comunicação interna é fator de construção de vínculos sólidos entre os colaboradores e a organização. Daí a importância de um processo comunicativo bem planejado, com clareza, transparência e simplicidade da linguagem (PESSINI; BERTACHINI, 2010).

É comum a realização de pesquisas e auditorias de opinião com o objetivo de conhecer a situação do clima organizacional interno e os fatores que barram o processo comunicativo na “teia” de relacionamentos profissionais. Não basta apenas abrir espaço para que as informações circulem pelo interior da Instituição. É preciso assegurar que elas sejam recebidas, acolhidas e compreendidas pelas pessoas. Nesse sentido, a comunicação, quando trabalhada profissionalmente, é uma grande aliada na consolidação da imagem da Instituição na comunidade, bem como no cultivo de valores, como: missão, visão e identidade institucional (PESSINI; BERTACHINI, 2010).

Para além das palavras, em muitas culturas, como a latina, faz parte da saudação verbal também o toque de pele, manifestado respeitosamente em um aperto de mão, beijo no rosto ou abraço, dependendo do grau de intimidade que as pessoas têm. O toque nos dá a certeza de sermos integrados e aceitos, como pertencentes ao grupo e acima de tudo estimados. É algo natural e até esperado. Com frequência, entre nós ouvimos comentários como este: “ele me disse bom dia com a cara feia, mas não me deu a mão”; “disse tchau, mas não me beijou como de costume”. Bem diferente é a cultura anglo-saxônica, em que as pessoas, de forma geral, ao se saudarem, simplesmente não se tocam. Profissionalmente se cumprimentam dando as mãos à distância. Isso nos faz dizer que são frios! Em determinados ambientes profissionais, se nos comportarmos como latinos, tocando, corremos o risco de sermos processados judicialmente por “assédio moral”. Lembro quando estudava nos EUA, em meados da década de 80, que uma das regras em termos de relacionamento humano profissional no hospital era: “*Be careful with touch*” (tenha cuidado com o toque). O engraçado é que, no início dessa experiência americana, ao saudar as pessoas, minha mão ia naturalmente para cumprimentá-las e não havia reciprocidade. Simplesmente um “*Hi, How you are doing?*” (Alô, como está você?). Enfim, importante prestar atenção nas diferenças culturais de

expressão de afeto para não incorrerem em “assédio moral” (PESSINI; BERTACHINI, 2012).

Os autores relatam que a confiança entre gestores e colaboradores é a base para uma comunicação eficaz. Isso será fator imprescindível na promoção de relacionamentos saudáveis, *feedback* adequado, contatos interdepartamentais transparentes na gestão e resolução de conflitos, entre outros valores.

Slater (2001) refere que os executivos das maiores instituições americanas já investem 80% de seu tempo em comunicação, seja concedendo entrevistas aos meios de comunicação, ou gerenciando estratégias de comunicação eficazes, etc. Vê-se que a comunicação na organização é entendida, cada vez mais, por diretores e presidentes, não só como instrumento de preservação e realce da imagem empresarial, mas, sobretudo, como elemento indispensável e capaz de agregar valor à conquista da competitividade. A comunicação empresarial não pode mais ser deixada nas mãos de “amadores”, mas deve ser profissionalmente trabalhada como ferramenta estratégica permanente. O autor aponta que a comunicação corporativa está ganhando *status* estratégico nas organizações. Cerca de 280 profissionais responsáveis pela área de comunicação participaram de um estudo, no qual 70,2% dos entrevistados veem a comunicação como área estratégica dentro das instituições para alcance dos resultados pretendidos.

A comunicação é sempre uma ação sobre o outro ou sobre os outros com o intuito de buscar efeitos positivos. Por essa razão, a comunicação na organização é fundamentalmente estratégica, produzida no sentido de gerar resultados positivos no âmbito interno com os colaboradores, bem como com toda a sociedade (BERTACHINI, 2012a).

Toda e qualquer comunicação organizacional deve sempre priorizar a pessoa em detrimento das coisas. Técnicas ajudam, sim, mas são sempre ferramentas e meios que nunca substituem as pessoas. Somos “seres comunicação”. Para nos comunicarmos bem, precisamos gostar de gente. Isso exige atitude que respeite as diferenças, valorize e aprimore os diferentes dons e talentos, confronte respeitosa e práticas comunicativas não saudáveis quando necessário, enfim, harmonize e direcione em função dos objetivos organizacionais. Nesse sentido, é muito importante que uma organização elabore sua Política de Segurança da

Informação, objetivando proteger dados e informações confidenciais da empresa e, sobretudo, zelar pela privacidade de seus colaboradores, assegurando uma relação de credibilidade nos processos de comunicação.

Fala-se que uma determinada organização, para evitar fofocas e intrigas no trabalho, instituiu o *exercício das três peneiras*. Funciona assim: toda vez que um funcionário fosse contar algo a uma pessoa, essa deveria perguntar: “Você já passou o que vai me dizer pelas três peneiras?”. As peneiras são as seguintes: 1) O que você tem a me dizer é verdade? Tem certeza que é um fato, algo que realmente ocorreu?; 2) Você gostaria que falassem de você o que você vai me falar agora?; 3) O que você tem a me dizer agregará valor para a pessoa e para a organização e melhorará o clima organizacional? Com certeza uma pequena reflexão sobre isso diminuiria a “rádio peão” e influenciaria positivamente no clima organizacional e nos fluxos de comunicação, fazendo com que ocorram correta e naturalmente.

Urge que nas organizações se implante programas que identifiquem e administrem os conflitos dessa natureza relacional. Uma das alternativas talhadas para lidar com esse desafio é a instalação de Ouvidorias, incluindo-a no Código de Ética da empresa e/ou nas Políticas Institucionais. Enfim, como diz Fernando Pessoa, “não é bastante ter ouvidos para ouvir o que é dito. É preciso também que haja silêncio dentro da alma” (BERTACHINI, 2010).

A Ouvidoria é, pois, um polo receptivo, um lugar a ser procurado por quem tem a iniciativa da resolução do problema. Por isso, acolhe a demanda e trata-a convenientemente segundo critérios éticos, legais, regulamentares, técnicos. Não pode perder a dimensão humanista que esse tratamento exige, em qualquer situação, por envolver pessoas sensibilizadas negativamente por problemas.

Realizar essa intermediação não significa apenas e necessariamente resolver problemas. A organização precisa agir em parceria com a Ouvidoria, porque ambas estão envolvidas nos processos abertos, não a Ouvidoria isoladamente. É, então, a organização que providencia respostas e encontra alternativas de solução, devidamente assessorada e municiada de informações pela Ouvidoria (IASBECK, 2010).

Como afirma o autor: “lugar de comunicação não é necessariamente ‘área de comunicação’”. Portanto, não se trata de assegurar corporativamente o lugar das Ouvidorias entre os demais setores que cuidam tradicionalmente da comunicação organizacional (normalmente confinados a atividades de divulgação), preservando cargos e reservas técnicas para os profissionais da comunicação. É importante que o ouvidor mantenha-se acessível e que também vá a campo comunicar e sensibilizar aqueles que ali trabalham a buscar soluções relativas às duas áreas auxiliando a Ouvidoria.

Esta é a outra parte do trabalho do ouvidor: buscar respostas e soluções para os problemas que lhe chegam, articulando os dois polos do processo comunicativo: o emissor (público, cidadão, cliente, consumidor) e o receptor (organização pública ou privada), proporcionando uma troca de papéis coordenada e sincronizada entre eles. Se ouvir não é a finalidade, mas a premissa da Ouvidoria, o ato comunicativo assim iniciado só se completa pela resposta, ou seja, quando a Ouvidoria reage, providencia soluções e responde àquele que ouviu. É, portanto, a resposta a finalidade e a responsabilidade das Ouvidorias, onde quer que estejam instaladas.

A comunicação é a ciência dos vínculos (BAITELLO JÚNIOR, 2005, p. 71), pois é no estabelecimento de vínculos “que se inicia a apropriação do espaço e do tempo de vida dos outros”. Se entendermos que a comunicação é uma atividade humana de compartilhamento de informações, não será indevido concluirmos também que só há compartilhamento quando há algum tipo de vínculo entre aqueles que compartilham, sendo que estar vinculado significa estar atado, no tempo e no espaço, ao outro, ainda que esse “outro” seja uma organização. Em outras palavras, podemos considerar a Ouvidoria um “hospital de vínculos”.

Para Zimerman (2010), são quatro os vínculos que estabelecem ligações comunicativas entre os seres humanos: o amor, o ódio, o conhecimento e o reconhecimento. Nas relações de afinidade, o que mais se teme é o surgimento do ódio, o qual, no entender do autor, não significa propriamente uma violência, mas uma disposição ao rompimento. A necessidade de conhecimento e de reconhecimento também está na base dos vínculos, pois se, no primeiro caso – o conhecimento –, a curiosidade e o interesse nos movem na direção do outro, no

segundo caso – o reconhecimento –, o conteúdo transmitido seja validado por aquele que nos escuta.

Não são diferentes as relações, por vezes complexas e contraditórias, que se estabelecem quando das questões trazidas às Ouvidorias, como reclamações, críticas, sugestões ou mesmo elogios. Em todas elas, de forma mais intensa ou sutil, a ameaça do rompimento do vínculo é perceptível e ao mesmo tempo indesejada. “Quem ama, reclama” é um ditado popular bastante conhecido, que sintetiza, de certa forma, uma das questões mais relevantes em Ouvidoria: quem a procura não quer romper o vínculo; antes, deseja tratá-lo e fazê-lo perdurar (IASBECK, 2010).

Além das diversas possibilidades de sua atuação (política, administrativa, social, legal-jurídica, pedagógica, entre outras), a Ouvidoria também tem uma função vinculadora da comunicação que atua para restabelecer relacionamentos adoecidos, proporcionando manutenção ininterrupta aos vínculos entre cliente e empresa, entre consumidor e fornecedor, entre cidadão e instituição pública. Por isso, a Ouvidoria, como “hospital de vínculos”, precisa investir seriamente na competência de seus profissionais para tornar-se um espaço reconhecidamente capaz de manter atados, pela comunicação, aqueles que são a razão maior da existência de toda e qualquer organização: o cliente, o consumidor, o cidadão.

Recordando a observação de Pinto (2000, p. 104):

O ombudsman humaniza a comunicação e personaliza o atendimento e, ao mesmo tempo, a integração da organização com a sociedade. Em seu relacionamento e comunicação permanente com os clientes, o ombudsman mantém a organização alerta para as mudanças das exigências do consumidor.

Considerações sobre a comunicação como fator de humanização nas práticas da Ouvidoria

Como refere Boff (2007) em seus estudos sobre o “saber cuidar”, há os que têm cuidado demasiado, uma exacerbação, um excesso, podendo ser o pior dos erros. É na linguagem que o obsessivo continuamente se mostra. A todo momento diz: “cuidado... cuidado... cuidado!”. Tanto cuidado acaba por tirar a espontaneidade das pessoas, que se sentem continuamente embaraçadas e roubadas em energia de fazer sua experiência do cuidado essencial, entre acertos e erros. O excesso de

cuidado causa o perfeccionismo imobilizador, paternaliza decisões. Atuando nessa linha de cuidado imobilizador, as Ouvidorias perderiam oportunidades de crescimento, haja vista a importância de sua ousadia e a necessidade de atuarem com liberdade para avançar em medidas e atitudes para a proteção do cidadão diante de um contexto de conflitos e de assimetria de poderes.

Há os que têm cuidado de menos. São descuidados e displicentes. Normalmente não conseguem estar inteiros no que fazem. Seja porque perderam seu centro assumindo coisas demais, seja porque não colocam todo o empenho no que fazem, perdem a calma e a serenidade. Fazemos uma reflexão sobre o papel das organizações que, sob pressão e urgência em atender às expectativas gerenciais e de demandas de mercado, acabam negligenciando certos cuidados com os seus clientes e colaboradores, no sentido de “deixar passar” oportunidades de ouvi-los para compreender suas necessidades, expectativas e também para poder receber *feedback* sobre o conjunto de dinâmicas profissionais e relacionais.

Com o propósito de estabelecer “equilíbrio” no cuidado – nem cuidado demais, nem cuidado de menos –, a Ouvidoria se dedica em ouvir para construir a moderação, propondo um cuidado que surge quando se encontra a justa medida. Segundo Boff (2007), esse é o caminho do meio entre o modo de ser do trabalho como exploração e o modo de ser do cuidado como plasmação. Por isso o cuidado não convive nem com excesso nem com a carência. Ele é o ponto ideal de equilíbrio entre um e outro.

A Ouvidoria é uma tarefa humana que busca construir esse equilíbrio com autocontrole e moderação, algo difícil de ser compreendido por aqueles que pensam que a Ouvidoria é implacável com medidas imparciais a favor do cidadão. O encontro entre o ouvidor e o cidadão que expressa suas inquietações e reclamações é um momento crucial na relação interpessoal, em que se destaca a necessidade de um acolhimento cuidadoso para conduzir o assunto com uma comunicação respeitosa, sobretudo demonstrando legítimo interesse em trabalhar o problema de maneira clara, gentil e assertiva.

O papel da Ouvidoria não se resume no cumprimento de questões meramente administrativas ou processuais. Mais do que articular informações, produz e reproduz informações. Isso significa que é um lugar de produção de

sentido, de transformação de informações em outras informações e, portanto, um espaço de fabricação e mudança de “realidades” (IASBECK, 2010). O autor (IASBECK, 2010) destaca que as informações resultam sempre – e em qualquer dimensão – da comparação entre dois ou mais dados e que esses dados são obtidos pela percepção da realidade que se nos apresenta (ABRIL, 1997, p. 31). Semioticamente, temos de considerar que a percepção humana dos dados da realidade já é, em si mesma, eivada de elementos subjetivos e, portanto, nunca é “objetiva” (SANTAELLA, 1993, p. 16), como queremos fazer crer nas situações em que a relatividade dos casos parece ameaçar decisões que não nos agradam.

Com esse princípio, a comunicação torna-se fator de humanização na atenção às demandas dos cidadãos que procuram a Ouvidoria, visando a favorecer o entendimento dos conteúdos que envolvem o significado do assunto ou problema e as atitudes coerentes perante as propostas de solução. O desafio consiste em empenhar-se na escolha adequada de elementos que envolvam competência técnica (no caso das mediações formais) e humana para a construção de novas posturas de intervenção, em que a comunicação seja uma expressão de cuidado com a pessoa que necessita ser ouvida e orientada da melhor forma possível.

O compromisso de responsabilidade requer que a comunicação transmita mais do que informações. Ela pode proporcionar oportunidades de promover a expressão autônoma do sujeito que reformula sua percepção dos problemas e/ou da realidade onde eles se instalam, potencializando suas capacidades e habilidades de agir de modo que fortaleça sua condição cidadã e de dignidade humana (BERTACHINI, 2011).

Portanto, a comunicação, como forma de cuidado humanizado nas práticas da Ouvidoria, pode estar presente em toda ação que contribua para o desenvolvimento do cidadão, na ideia de proporcionar nuances de ações pedagógicas, criando e oferecendo informações significativas e possibilidades de manifestação do cidadão com maior domínio do assunto e real percepção sobre ele.

Redescobrir a humanização na prática de dialogar é fundamental nas situações de conflitos, alguns deles decorrentes de distúrbios de comunicação. Quando nos referimos à humanização, seu conceito é amplo, mas entendido, nesse contexto, como: “garantir à palavra a sua dignidade ética” (PESSINI, 2001). Ou seja,

é preciso que as palavras sejam valorizadas. Mais do que as palavras, o próprio indivíduo que as expressa. Depende muito da capacidade de dedicar tempo e respeito enquanto se “escuta de maneira ativa e atenta” (BERTACHINI, 2011b) a voz do outro. Esta é a essência da Ouvidoria: estar frente a frente, “olho no olho”, pessoa a pessoa, constituindo uma relação de proximidade e de afinidade que faz possível a existência e a valorização do outro, de seus recursos comunicativos (palavras, narrativas, expressões verbais e não verbais) que descrevem sua história de vida e sua percepção de mundo, que compõem a base da comunicação.

São dois iguais em situações distintas, que, em um encontro intersubjetivo, têm a corresponsabilidade de construir o cuidado, trocando fatos, emoções, sentimentos, crenças, enfim, muito mais que reclamações que uma Ouvidoria venha a receber; pode-se dizer que se trata de um encontro de intersubjetividades (BERTACHINI; GONÇALVES, 2004).

O *diálogo integrador* é considerado uma característica imprescindível para a constituição de uma Ouvidoria. A *comunicação presumida* deve ser evitada; ela ocorre quando o falante comunica suas ideias, presumindo que o interlocutor esteja compreendendo perfeitamente o conteúdo de toda a mensagem, ou seja, pensando que o ouvinte “subentenda”, suponha e conclua antecipadamente as intenções e finalidades do falante, partindo de uma “falsa percepção de concordância de linha de pensamentos” (BERTACHINI, 2012b) e, sobretudo, de ações que decorrem deles. É a partir dessas situações que os “distúrbios de comunicação” se instalam no processo relacional, prejudicando enormemente a harmonia. O ouvidor deve comunicar com clareza seus pensamentos e intenções, se valendo de uma linguagem respeitosa, assertiva e simplificada. É interessante validar, por meio da fala “do outro”, se realmente houve a compreensão adequada do que foi comunicado (BERTACHINI, 2012b).

Parece, então, que a *Ouvidoria*, a *comunicação* e o *cuidado humanizado* com o cidadão estão intrinsecamente unidos, ao menos contextualmente imbricados.

A Escuta empática

Quem está convicto da verdade não precisa escutar. Por que escutar? Somente presta atenção na opinião dos outros, diferentes da própria, aqueles que não estão convictos de ser possuidores da verdade. Quem não está convicto está pronto para escutar – é um permanente aprendiz (ALVES, 1993).

A *empatia* pressupõe uma capacidade intuitiva de partilhar e compreender os estados físicos e mentais do outro. É uma forma de comunicação não verbal, não refletida, imediata, universal; uma intersubjetividade primordial, comum a todos; uma faculdade profundamente humana de entrar em ressonância com o outro, perceber as suas expectativas invisíveis, escutar as suas necessidades inaudíveis, captar os seus apelos silenciosos (BOIS, 2008, p. 146).

Com essa perspectiva, parece justo aproximar os princípios da escuta com a empatia, no sentido de desenvolver a natureza e a qualidade das capacidades empáticas como uma questão essencial.

Durante a atividade da escuta, a empatia surge como um fenômeno quase exterior que se produz ou não segundo critérios que nos escapam... (BOIS, 2008). O autor completa se referindo à empatia como uma espécie de alquimia cujos componentes não são claramente percebidos e que por vezes temos a sorte de vivenciar com algumas pessoas, não com todas; em todo caso, não depende da vontade. Certo mistério envolve a empatia... Mesmo não sendo uma atividade tão natural e voluntária, a experiência do autor leva a afirmar que as capacidades empáticas são perfeitamente educáveis e melhoram consideravelmente, quando desenvolvidas as capacidades perceptivas do próprio corpo por meio de um processo somato-psicopedagógico.

Há elementos que surgem na experiência de compor as decisões, tais como os conhecimentos, atitudes, caráter e habilidades. Dentre essas dimensões, destacamos a *escuta*, enquanto elemento fundamental para conhecer as expectativas e percepções da pessoa que protagoniza as deliberações.

Parece justo pensar que a *escuta empática* e respeitosa possa contribuir nos processos de deliberação (GRACIA, 2008) por ser um processo construtivo em que a pessoa protagoniza decisões, uma vez preparada e subsidiada com informações e conhecimentos. Como compreender essa dimensão sem “abrir espaços internos para ouvir o outro”? Podemos pensar que a escuta empática possa

ser uma atitude ética? São perguntas que merecem reflexões quando o tema em discussão trata de valores humanos, pois acreditamos que ouvir atentamente uma pessoa possa ser uma oportunidade concreta de respeitá-la e atribuir-lhe o devido valor humano.

A escuta empática é a atividade primeira da Ouvidoria, pois nos dá a condição de compreender a pessoa em diversas dimensões sobre suas expectativas, angústias, percepção de autonomia, habilidades, vulnerabilidade, desejos, entre outras condições intrínsecas alinhadas com o conjunto de valores que a particulariza e a diferencia das outras.

É curioso observarmos a recorrência do termo *escutatória*, cunhado pelo escritor Rubem Alves no seu artigo publicado no *Correio Popular* de 9 de abril de 1999, em todos os fóruns formais ou informais quando o tema aborda a importância da escuta nos processos de comunicação e de relacionamento humano. O autor descreve com clareza os pontos e contrapontos entre a necessidade de falar e a arte de ouvir.

Escutatória – Rubem Alves

[...] Sempre vejo anunciados cursos de oratória. Nunca vi anunciado curso de escutatória. Todo mundo quer aprender a falar. Ninguém quer aprender a ouvir. Pensei em oferecer um curso de escutatória. Mas acho que ninguém vai se matricular.

[...] Escutar é complicado e sutil. É preciso tempo para entender o que o outro falou. Se falo logo a seguir são duas as possibilidades. Primeira: "Fiquei em silêncio só por delicadeza. Na verdade, não ouvi o que você falou. Enquanto você falava eu pensava nas coisas que eu iria falar quando você terminasse sua (tola) fala. Falo como se você não tivesse falado". Segunda: "Ouvi o que você falou. Mas isso que você falou como novidade eu já pensei há muito tempo. É coisa velha para mim. Tanto que nem preciso pensar sobre o que você falou". Em ambos os casos estou chamando o outro de tolo. O que é pior que uma bofetada. O longo silêncio quer dizer: "Estou ponderando cuidadosamente tudo aquilo que você falou".

[...] Não basta o silêncio de fora. É preciso silêncio dentro. Ausência de pensamentos para ouvir coisas que não ouvia. É preciso que todos os ruídos cessem. No silêncio, abrem-se as portas de um mundo encantado que mora em nós – como no poema de Mallarmé, *A catedral submersa*, que Debussy musicou. A alma é uma catedral submersa. No fundo do mar – quem faz mergulho sabe – a boca fica fechada. Somos todos olhos e ouvidos [...] Parafraseio o Alberto Caeiro: "Não é bastante ter ouvidos para se ouvir o que é dito. É preciso também que haja silêncio dentro da alma".

Voltamos às observações de Bois (2008), muito embora nosso enfoque não seja o de descrever as análises e propostas pelo autor sobre as capacidades empáticas, mas ressaltar sua contribuição nos momentos de acolhimento e de escuta das pessoas na busca de melhorar as relações interpessoais, ampliando as possibilidades de ajuda no campo da Ouvidoria.

Quando o manifestante diz ao ouvidor: “vim reclamar porque estou indignado, isto é um absurdo, não faz sentido!”, certamente traz uma série de elementos a serem considerados, desde a análise racional do fato em si, a uma série de implicações diretas e indiretas na relação de confiança junto à Instituição. A escuta empática, que acolhe e tenta “compreender o estado do outro”, é de competência da Ouvidoria, exigindo preparo e boa condução, pois não se trata de ouvir para deixar o outro desabafar, mas ouvir para aprender e ensinar. “Aprender” quando se amplia os pontos de observação sobre a realidade de quem vive os problemas, assim como buscar recursos adequados e referenciais (bio)éticos para as respostas; e “ensinar”, ao cidadão que reclama, o funcionamento das estruturas organizativas e as informações que lhe tragam um conjunto ordenado de sentido para um posicionamento mais crítico sobre o problema e suas possibilidades de solução.

Quantas vezes ouvimos esta expressão: “esta situação já não tem mais sentido”? Ela exprime, simultaneamente, uma perda de significado – “já não percebo mais nada” e perda de interesse, de valor – “para que é que isso serve?” (BOIS 2008, p. 211).

São expressões frequentes na Ouvidoria, tornando-se exemplos interessantes que o autor descreve para estimular nossa compreensão sobre até que ponto as reclamações carregadas de “angústias e indignações” podem tocar de forma sutil múltiplos setores da existência. A escuta atenta e competente do ouvidor permite, pela empatia, contatar o sensível e os valores importantes do outro para oferecer auxílio e/ou repostas e explicações que façam sentido, que ofereçam referências para uma nova compreensão da situação, bem como posturas diferentes diante dela.

Mais do que solucionar um problema, o cidadão muitas vezes espera uma explicação sobre o que causou tamanho incômodo (BOIS, 2008). O procedimento pedagógico de “explicar” tem frequentemente o valor de uma primeira ação, mesmo

que paliativa. Nesse quadro, em relação à Ouvidoria, faz-se de suma importância reconhecer o “valor de uma reclamação”, sendo a escuta empática uma possibilidade de ressignificar os problemas, auxiliar o cidadão na compreensão das causas dos fatos ocorridos e na compressão dos mecanismos de respostas com base em informações e elementos que possam trazer sentido às alternativas de solução.

Para Spinetti (2005), o canal da Ouvidoria promove a abertura de um espaço de informação e voz, podendo ser entendida como um espaço amplamente pedagógico. Não é tarefa fácil para o ouvidor, porém gratificante quando constata novas tonalidades emocionais que dão cor ao cenário conflitante, um estado de base constante durante todo o período de tempo de uma mediação, por exemplo. Ou seja, é observada uma resposta emocional melhor, mais reflexiva, equilibrada.

Santaella (1993) diz que é pelos sentidos que recebemos o mundo, sendo a percepção o primeiro estágio da comunicação humana. Perceber, então, não é um fim, mas um início do processo da comunicação que se estabelece entre o cidadão e a organização. “Uma referência sensorial” quanto à percepção do outro pode ser dada pela escuta e ausculta. Se a auditoria “ouve” para investigar, a Ouvidoria “ouve” para acolher reclamações. Já a corregedoria também ouve, mas para apurar o que “houve” e o que deve ser feito no sentido de corrigir o desvio eventualmente detectado. Em todas elas, o sentido da “audição” parece ser o mais fortemente demandado e, por ser um canal de percepção do mundo, funciona aqui como metáfora sinestésica, ou seja, como um lugar simbólico que reúne simultaneamente outros sentidos, como a visão, o tato, o olfato e, em alguns casos, até mesmo o paladar.

Para a práxis da Ouvidoria, caracterizada pela *ação-reflexão-ação*, além de ser condição básica e essencial o *saber ouvir*, constitui-se numa exigência ética, considerando que, para exercer com sabedoria o papel de ouvidor representando o cidadão perante a instituição, é necessário ter uma escuta atenta, paciente e respeitosa, procurando compreender ao máximo possível as manifestações expressas, para interpretá-las corretamente e dar o melhor encaminhamento na busca de soluções (MEDEIROS, 2012).

O momento do acolhimento das reclamações envolve minimamente duas pessoas, encontrando-se uma delas no papel de prestador de um serviço profissional e a outra no papel de usuária desse serviço. Assim, o papel que cada um desempenha em uma dada situação é apenas parte de sua experiência de vida e de sua identidade como pessoa. Identificar esse contexto é essencial para o ouvidor compreender o sentido intrínseco e talvez oculto das reclamações.

Envolve operações sutis e, por isso mesmo, imperceptíveis à observação do leigo, que só se acerca sensivelmente de tais sutilezas quando dos resultados reativos do processo, ou seja, quando as coisas funcionam bem ou mal, segundo suas expectativas e seus interesses.

Tais análises envolvem juízos de valor, idiosincrasias, cosmovisões. Tanto para considerá-las quanto para relativizá-las – conforme o caso –, a Ouvidoria necessita pautar-se por critérios claros de justiça e por uma postura ética (pessoal, profissional, social), de modo a discernir e otimizar formas de condução do processo de troca informacional.

Sabemos que a comunicação é um tema inesgotável, pois representa um processo amplo e dinâmico e em constante modificação, enriquecido pela heterogeneidade de suas manifestações verbais e não verbais. Um “olhar atento” e escuta empática sobre a dimensão comunicativa favorece a compreensão das situações críticas, de conflitos e de vulnerabilidade do cidadão, exigindo da Ouvidoria a adoção de medidas que sejam adequadas a cada reclamação, zelando pela eficiência de suas atribuições e competências. Portanto, a comunicação não é um mero “opcional”, um “extra”, mas um componente vital, inerente e necessário; é condição determinante na qualidade do vínculo empático em todas as instâncias do atendimento, desde a porta de entrada de uma instituição até as intervenções com seus dirigentes (BERTACHINI, 2012b).

É preciso ter como essência a tríade da sensibilidade, do interesse e do respeito “pelo outro”, bem como dos referenciais éticos que antecedem os modelos teóricos de técnicas comunicativas, atitudinais ou linguísticas. Essa tríade edifica a comunicação em Ouvidoria como uma dimensão humana no acolhimento e atendimento ao cidadão, que precede seu papel informativo e objetiva a qualidade de vida, o cuidado humanizado e a dignidade da pessoa.

Finalizamos confirmando as palavras de lasbeck (2010): “A Ouvidoria, lugar privilegiado de comunicação organizacional, tem tudo para promover tais atitudes, ressignificando as relações públicas no trabalho e viabilizando a dignidade das relações humanas, de modo ampliado, integrado e abrangente”.

5.6 Ouvidorias: práticas nos serviços público e privado

A implantação de Ouvidorias em organizações públicas e privadas exige o enquadramento de propósitos e a percepção de seu papel entre seus dirigentes. Para Machado, Duarte e Silva (2011), a implantação da Ouvidoria necessita de um processo de aculturação e de adaptação dentro da organização que permita estabelecer com clareza sua função. Não há modelos nem regras absolutas. É importante enfatizar que a Ouvidoria desempenha um duplo papel: o de atender as necessidades da Organização, ao mesmo tempo que atender as demandas da sociedade, promovendo, assim, a possibilidade de participação dos cidadãos.

É pressuposto estruturante que a organização tenha clareza de sua missão, visão e valores, que os serviços ofertados e as informações acerca deles estejam explicitados em seu modo de trabalho e na condição de realização, bem como que essa organização reconheça o papel estratégico da Ouvidoria.

A consolidação dos serviços de Ouvidoria pública, a partir da Carta Magna promulgada em outubro de 1988, representou um avanço imprescindível ao campo da gestão pública e à democratização da sociedade brasileira. O termo Ouvidoria, no Brasil, apresentou-se com significação semelhante à do original *ombudsman*, sueco, traduzindo-se como uma instituição que visa a acolher, informar e transmitir as expectativas individuais (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO SOBRINHO, 2011).

Qualificar e operacionalizar a participação social, seja quanto à democratização dos processos de tomada de decisão, seja quanto à disponibilização e funcionamento de canais de consulta e diálogo, é tarefa processual e permanente. Dentro dessa perspectiva, as Ouvidorias públicas desempenham papel de destaque, especialmente pelas funções e trabalhos realizados.

Ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a administração pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados.

A Ouvidoria não é apenas um instrumento ou mesmo um canal entre o cidadão e a administração pública. Trata-se de uma instituição de participação que, juntamente com os conselhos e as conferências, tem o dever de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade. Diferentemente dos Conselhos de Políticas Públicas e das Conferências, as Ouvidorias também recebem demandas de cidadãos que não participam de organizações e movimentos sociais, individualizando o atendimento e a prestação do serviço. Porém, essa demanda pode representar uma expressão ou problema coletivo (BRASIL, 2012a).

O grande potencial das Ouvidorias se traduz no fato de que, a partir de uma demanda individual, geralmente fruto de um conflito ou de um problema vivenciado no cotidiano, pode-se gerar uma oportunidade democrática, gerencial e comunicativa mais ampla para o cidadão e para a administração pública, com possibilidades de repercussões positivas tanto na gestão pública, quanto no exercício da cidadania (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO; UNIÃO EUROPEIA, 2012).

Essa compreensão abre um campo de reflexões e práticas em torno da integração das Ouvidorias com outros mecanismos de participação, tais como conselhos de políticas públicas e conferências. A ideia de um sistema de participação social fundamenta-se no reconhecimento das especificidades dos diferentes mecanismos participativos a partir das densidades e complexidades que cada um pode proporcionar, considerando-os, ao mesmo tempo, como parte de um sistema integrado de comunicação com o cidadão. Nesse contexto, as Ouvidorias podem configurar-se como um primeiro nível de participação, por meio da qual o cidadão, organizado ou não, estabelece uma interação com o Estado a partir de uma demanda por direitos de cidadania. Para tanto, é preciso investir, cada vez mais, na integração colaborativa das Ouvidorias e na qualificação e uniformização de mecanismos, fluxos e procedimentos, tendo como horizonte as práticas de atendimento ao cidadão.

O êxito da participação social por meio das Ouvidorias deve estar ancorado na qualidade dos mecanismos e procedimentos *de escuta*, que devem ser capazes, por exemplo, de registrar, de forma precisa e padronizada, os elementos individualizantes e particulares de cada caso, mas também a expressão coletiva que ele pode representar. Em outras palavras, é preciso que a demanda inicial do cidadão perante a Ouvidoria seja captada de forma a possibilitar que as demais instituições e instrumentos participativos compreendam a expressão coletiva da demanda individual por direitos. Com essa prática, será possível qualificar as políticas públicas.

Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2012a) destaca que: O efetivo funcionamento das Ouvidorias depende, cada vez mais, de sua integração sistêmica. Para tanto, é necessário que elas se relacionem de forma colaborativa, não hierárquica, continuada e em rede, presencialmente e/ou virtualmente, independentemente da localização física, visando a compartilhar conhecimentos, aprender e gerar inovações no trabalho das Ouvidorias. A contínua troca de informações sobre conceitos, fluxos, procedimentos internos, normativos, experiências e relações internas e externas proporcionam um crescimento mútuo das Ouvidorias numa teia de relações em que todas ganham (BRASIL, 2012a). Assim, a criação de um Sistema de Ouvidorias, composto de forma democrática e que atribua lógica colaborativa e compartilhada aos seus componentes, deve possuir as seguintes diretrizes:

- Estabelecer um processo democrático de participação das Ouvidorias na gestão das políticas públicas;
- Articular e implementar ações que promovam a interação das Ouvidorias com as demais instâncias de participação social, destacando seu papel estratégico nesse processo;
- Promover o intercâmbio entre Ouvidorias para a formação de servidores, viabilizando a cooperação técnica entre elas e também com outros institutos de promoção de direitos;
- Criar instrumentos de gestão para acompanhamento e avaliação da efetividade das ações do conjunto de Ouvidorias que compõem o Sistema Federal de Ouvidorias.

A realização de tais princípios está relacionada à concepção e à implantação de iniciativas cujo objetivo é consolidar o Sistema Federal de Ouvidorias. São estas iniciativas:

- A implementação do Procedimento Ordinário, que visa a coletivizar soluções e produzir uma dinâmica e uma compreensão integrada e partilhada dos problemas;
- A implementação de uma Política de Formação de agentes públicos e da sociedade civil;
- A constituição de um marco normativo que organize os procedimentos técnicos;
- A criação de mecanismos de monitoramento da prestação de serviços;
- A criação de processos de comunicação democráticos, mediante a utilização de linguagem clara e acessível ao cidadão. Nesse contexto, o processo de institucionalização das Ouvidorias expressa um esforço coletivo de integração de mecanismos, processos e procedimentos relacionados com o atendimento ao cidadão.

Na busca de estabelecer um processo democrático de participação das Ouvidorias na gestão da administração pública. Di Pietro (2003) destaca que a administração pública está sujeita a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos, mas não abrange também o controle dos demais poderes. A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, abrangendo, em determinadas circunstâncias, também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

A autora Spinetti (2007) descreve, em sua pesquisa sobre a Ouvidoria nos três níveis de Gestão da Saúde, que o controle da administração pública poderá ser exercido de várias formas: pelo administrado – o real controle, que é o controle popular; pelo Ministério Público, que possui uma independência e uma gama de possibilidades para checar denúncias e provocar ações; e também pelo direito de

petição, quando o cidadão, mesmo que não pague taxas, interpõe esse recurso contra a administração pública, que não poderá se eximir de uma resposta.

Na dimensão prática, o “controle do administrado” com participação social é descrito por Di Pietro (2003, p. 125):

[...] o administrado participa dele, do controle, na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com esta finalidade. É este, provavelmente, o mais eficaz meio e controle da Administração Pública: o controle popular.

Para Oliveira (2002), o cidadão é mal informado quanto aos seus direitos, não sabendo nem mesmo a quem ou aonde se dirigir e, ainda, como a comunicação é falha no setor, seus administradores passam a ser rotulados de inoperantes. Nessa perspectiva, cabe às Ouvidorias desenvolver ações e mecanismos, permitindo, ao cidadão, o entendimento e o incentivo para o exercício de sua cidadania e, ao administrador público, a possibilidade de análise e alteração de procedimentos. O autor sugere que obrigatoriamente toda e qualquer entidade da administração pública deve implantar um sistema ou canal de acolhimento ao cidadão para ouvir suas reclamações, reivindicações e denúncias pelas seguintes razões:

- Os cidadãos têm o direito de expressar comentários, críticas e de serem ouvidos;
- Os dados coletados e analisados geram ações que vão ao encontro de providências dirigidas aos setores que necessitam de melhorias e aperfeiçoamento;
- Um sistema de reclamação sensível, competente e eficaz oferece um sentimento de satisfação ao cidadão reclamante, que sente respeito à sua dignidade e cidadania;
- Um bom sistema de reclamação pode desburocratizar processos internos, mitigar custos financeiros, proporcionar mais tempo ao administrador público, e, conseqüentemente, a toda a sociedade contribuinte.

Para apresentar as características essenciais das Ouvidorias Públicas brasileira, descreveremos a experiência das Ouvidorias do Estado de São Paulo,

sobretudo para fazer referência à Lei nº 10.294, que foi elaborada como instrumento de controle interno, instituindo um sistema de Ouvidorias na Administração Pública Estadual. Todos os órgãos públicos estaduais, diretamente envolvidos com a prestação de serviços e o atendimento ao cidadão, devem ter um ouvidor (VISMONA, 2001).

A Ouvidoria expande seus objetivos desenvolvendo uma missão institucional estratégica, pois enfeixa na sua competência funções caracterizadas por ao menos três dimensões relevantes (SÃO PAULO, 2013), sendo:

- Ouvidoria, como elemento de *controle* difuso das atividades institucionais, aqui significando o cunho democrático e participativo, ao representar porta permanentemente aberta ao ingresso e todo interessado, afasta o isolamento e o hermetismo das instâncias decisórias, permitindo enfrentar as situações indevidas e conflituosas;
- Ouvidoria, como fornecedora da *qualidade* dos serviços, propicia aprimoramento das ações a partir da escuta e por internalizar as consequências das considerações feitas pelos usuários dos serviços;
- Ouvidoria, como via institucional permanente de acesso à *informação*, face ao princípio de respeito ao usuário, presta relevante serviço ao providenciar a resposta devida a cada manifestação apresentada.

Como destacado por Ungaro (2013), a Ouvidoria é o meio para a consecução do acesso à informação – tanto que muitas Ouvidorias assumiram recentemente a atribuição de responderem como Serviços de Informação ao Cidadão – SIC –, como também impulsiona a qualidade do serviço público, fazendo o encaminhamento de denúncias e propiciando efetividade ao controle difuso dos órgãos estatais. No Estado de São Paulo, mais de 250 Ouvidorias públicas de órgãos estatais encontram-se funcionando.

A pesquisadora Simone Ribeiro Spinetti (2007) destacou que a Lei nº 10.294 apresenta normas que visam à tutela dos direitos do usuário e aplicam-se aos serviços públicos prestados pelos órgãos estaduais. Cria-se, também, o Sistema Estadual de Defesa de Serviços Públicos – SEDUSP, o qual tem por objetivo instituir e assegurar um canal de comunicação direto entre os prestadores de serviços e os

usuários, a fim de aferir o grau de satisfação desses últimos e estimular a apresentação de sugestões. Integram o SEDUSP: Ouvidorias, Comissão de Ética, Comissão de Centralização de Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo, com representação dos usuários, com finalidade de sistematizar e controlar todas as informações relativas aos serviços especializados nesta lei, facilitando o acesso aos dados colhidos; e os órgãos encarregados do desenvolvimento de programas de qualidade do serviço público.

Spinetti (2007) destaca que, posteriormente, a lei foi regulamentada pelo Decreto nº 43.958, de 20 de abril de 1999, que institui uma Comissão Intersetorial para propor providências visando à sua implantação. Já o Decreto nº 44.074 regulamenta a composição e estabelece as competências das Ouvidorias de Serviços Públicos Estaduais. Compete a cada Secretaria de Estado definir o perfil do seu ouvidor, conforme seus órgãos, atribuições, usuários e serviços prestados, sendo importante que o cidadão, sempre que queira se manifestar, encontre, no ouvidor, um canal de comunicação e representação de sua queixa, reclamação e atribuições ou elogio.

O Decreto estabelece objetivos e atribuições do Ouvidor de Serviços Públicos Estaduais:

Objetivos da Ouvidoria:

- Receber e investigar as queixas de cidadão, com relação ao mau atendimento em órgãos públicos, por abusos e erros, se assim entender procedentes e procurar soluções;
- Atuar na melhoria da qualidade do serviço prestado;
- Garantir os direitos do cidadão usuário do serviço público.

Competências da Ouvidoria:

- Receber reclamações, solicitações, sugestões e demandas provenientes dos usuários de serviços públicos estaduais;
- Representar o cidadão junto à instituição em que atuam, viabilizando um canal de comunicação; e
- Defender os interesses das partes, sendo imparcial em sua atuação.

Atribuições da Ouvidoria:

- Receber reclamações, solicitações e sugestões dos cidadãos, através de carta, telefone, fax, e-mail ou pessoalmente.

- Analisar as reclamações e emitir pareceres, encaminhar e/ou adicionar os meios institucionais no Estado no sentido de que providências sejam tomadas.

Cunill Grau (1987) afirma que o maior controle da sociedade sobre os governantes e burocracias necessita de dois elementos fundamentais para a sua realização. Em primeiro lugar, a articulação com as instituições da democracia representativa, de forma que os mecanismos participativos sejam entendidos como ampliação desta. Em segundo, a criação de mecanismos de *accountability*, que significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que é feito, como, por que, quanto se gasta, os objetivos e metas a perseguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de autoavaliar as ações desempenhadas, apresentar as metas alcançadas e de justificar aquilo em que se falhou. É um processo de responsabilização.

Nessa linha, Oliveira (2000) ressalta a participação do cidadão na administração dos recursos e dinheiro públicos como meio de reforçar a qualidade de serviços ofertados, posto que afetam diretamente a qualidade de vida das pessoas, sobretudo porque também envolvem o recolhimento de impostos. Passa-se, nesse contexto, a aplicação do conceito de *accountability*, que guarda relação com o processo de responsabilização dos governantes frente às suas ações contempladas no contrato de gestão.

Para Spinetti (2007), a adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo possibilitaram seu acompanhamento e avaliação. Para a autora, as noções de controle *accountability* ficariam, dessa forma, estritamente ligadas à avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, assim como à institucionalização de mecanismos de participação.

Ungaro (2013) realça como missão do ouvidor Público ouvir a defesa do usuário do serviço, cuja cidadania viu-se ainda mais fortalecida por três direitos fundamentais: acesso à informação (assegurado mais de uma década antes da vigência da lei federal de acesso à informação), qualidade da prestação pública e controle adequado sobre sua execução. Assim, a presença do ouvidor na administração pública deve-se à iniciativa independente dos Gestores Públicos que,

no processo de modernização de cada Instituição e dentro do seu universo de atuação, identificaram a Ouvidoria como o melhor canal de comunicação para se relacionar com a sociedade.

Lei de Acesso à Informação

As Ouvidorias públicas e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) são exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que, ao lado dos outros canais de participação e controle social existente, buscam operacionalizar o princípio da democracia participativa consagrado na Constituição. A Constituição de 1988 estabeleceu o arcabouço jurídico que tem permitido a consolidação do regime democrático no Brasil. Um conjunto de direitos de cidadania foi estabelecido como resultado de um longo processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980.

Ao compatibilizar princípios da democracia representativa e da democracia participativa, a Constituição alargou o projeto de democracia, reconhecendo a participação social como um elemento-chave para garantir o controle da ação estatal, a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a defesa e o alargamento de direitos, bem como a democratização dos processos deliberativos e de gestão.

Segundo o manual de orientações para a implementação de Ouvidorias (BRASIL, 2012a), as diretrizes constitucionais de participação da sociedade nas decisões governamentais, especialmente nas políticas sociais, foram efetivadas a partir de 1988, por meio da concepção e implementação de mecanismos institucionais, tais como audiências públicas, conselhos de políticas públicas, conferências e ações de orçamento participativo.

A Lei de Acesso à Informação, ou simplesmente LAI, como muitos a chamam, regulamentou o direito de acesso amplo às informações, previsto no Inciso XXXIII do Art. 5º e, indiretamente, no Inciso II, § 3º do Art. 37 da Constituição Federal. O processo de implementação da LAI na esfera federal está sendo coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Casa Civil da Presidência da República. A LAI, em seu artigo 9º, criou o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) nos órgãos e entidades do poder público, com o objetivo de:

atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades administrativas e servir de referência para a solicitação de documentos e requerimentos de acesso a informações.

A Lei estabelece, ainda, que cada órgão público deve designar uma autoridade responsável pelo monitoramento e implementação do SIC. Embora não exista definição legal de que as Ouvidorias sejam responsáveis por esse serviço, na prática, muitas delas vêm assumindo tal responsabilidade.

A experiência brasileira de implantação da LAI com o apoio de Ouvidorias públicas é relevante não apenas por sua originalidade histórica, mas por evidenciar um movimento no qual as Ouvidorias oferecem sua experiência na análise e tramitação de pedidos de informação originados da aplicação da Lei. A exemplo da Ouvidoria-Geral da União (OGU), caberá a responsabilidade por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Possui, ainda, a competência de coordenar tecnicamente o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, de organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicativos do nível de satisfação dos usuários dos serviços prestados pelo Poder Executivo Federal. A OGU orienta e auxilia as Ouvidorias públicas no processo de implantação da LAI.

A aprovação da Lei estimula uma mudança de cultura administrativa, em que cada processo administrativo pode ser transformado em um processo de comunicação. As condições de aperfeiçoamento do trabalho das Ouvidorias estão sendo criadas com a intenção de investir na adequada implantação e funcionamento dos sistemas de informação, para o avanço na formalização dos fluxos de informação (MANUAL DA OGU – Orientações para a implementação da lei de acesso a informação nas Ouvidorias Públicas: Rumo ao sistema participativo 2012).

Para as Ouvidorias, a Lei trouxe uma janela de oportunidades, que impulsiona um processo, já em andamento, de integração e de uma maior uniformização de processos e procedimentos.

A modernidade, no contexto amplo da gestão, trouxe novas visões e tendências de aproximação e relacionamento das organizações com os cidadãos, na tentativa de compreenderem e atenderem às suas necessidades e expectativas.

Com o objetivo de aperfeiçoar a relação entre as organizações e o perfil e características dos cidadãos/clientes, são criadas Ouvidorias setoriais, que desenvolvem atividades direcionadas às demandas aos assuntos e necessidades do setor em que atuam. São Ouvidorias que atuam tanto no setor público quanto na iniciativa privada.

Para Oliveira (2005), as Ouvidorias setoriais podem funcionar melhor que as Ouvidorias regionalizadas ou individualizadas por organização, pois operam com objetivos comuns e afins, independentemente de sua localização geográfica ou inserção em organogramas governamentais. Para o autor, as Ouvidorias aprofundam as análises das realidades e necessidades vivenciadas em diferentes setores para compreender melhor suas características e possibilidades de aperfeiçoamento nos setores correspondentes. Algumas são implantadas por iniciativa das Organizações, outras são recomendadas por legislação e Normas Regulamentadoras em diferentes Estados e Municípios.

A obrigatoriedade da implantação de Ouvidorias em determinados setores da sociedade também estimulou sua instituição no segmento privado, para além das iniciativas espontâneas. O exemplo de Ouvidorias no setor financeiro deve-se à Resolução 3.477, de 26 de julho de 2007, tornando pública a decisão do Conselho Monetário Nacional de que todas as instituições financeiras implantassem Ouvidorias (TORTOLANO; SOUZA CRUZ; ALMEIDA, 2011). Outro exemplo foi a Resolução Normativa nº 323 da Agência Nacional de Saúde (ANS), que gerou reflexo direto no setor da iniciativa privada (BERTACHINI, 2011).

No segmento privado, espera-se que o ouvidor possa atuar situado no campo do controle da qualidade dos serviços prestados, fazendo da Ouvidoria uma instância estratégica pelo contato direto com a alta administração (p. ex. Presidência e Reitoria), ao mesmo tempo que está acessível diretamente ao usuário. É evidente que, mesmo assumindo atividades relacionadas à gestão de processos e de informações institucionais, a Ouvidoria deve partir de sua atividade primeira: a escuta do cidadão, representando a “matéria-prima” da Ouvidoria.

É justo pensar que a mudança de uma cultura organizacional em relação às Ouvidorias ocorre aos poucos, com base em uma interação com credibilidade, inovações e coerência prática, partindo de elementos éticos. A Ouvidoria mal

implantada pode frustrar as expectativas dos dirigentes e dos clientes, gerando consequências desastrosas para a organização. Quantas não são as instituições em que os dirigentes não valorizam a Ouvidoria por desconhecerem sua finalidade ou por discordarem de sua função, principalmente quando se trata de debater atitudes, visões de mundo, postura da organização frente ao ambiente de mercado, no momento político e social? Pode-se, ainda, provocar a desmoralização do próprio instituto da Ouvidoria pela sua eventual ineficiência ou pela falta de capacidade de atuação.

Não é raro verificar situações em que a Ouvidoria apresenta dificuldades ou não funciona, seja porque não tem estrutura suficiente e/ou condições mínimas ao desempenho do trabalho, seja pela incompreensão ou pela falta de internalização do real papel da Ouvidoria dentro da Organização. São situações que merecem atenção logo no início da concepção do trabalho para minimizar as dificuldades e construir uma nova visão para o enfrentamento e a solução de problemas na organização. A adequada implantação de Ouvidorias é um determinante para sua consolidação enquanto ferramenta importante de gestão da qualidade dos serviços, um instrumento de democracia e de construção da cidadania (MACHADO; DUARTE; SILVA, 2011). Entende-se como processo de implantação da Ouvidoria aquele que estabelece as condições para a criação de uma área interna à organização permitindo que atue com autonomia e com independência.

Instituir uma Ouvidoria não é tarefa simples. Por vezes, esbarra-se na reação do próprio funcionalismo, que não está preparado para essa relação direta e transparente com o público externo e com o controle que esse público acaba exercendo. Essa situação tende a provocar, em algumas situações, conflitos, desentendimentos e reações pouco favoráveis à atuação da Ouvidoria.

Santos (2006) cita Leonardo Araújo a respeito:

Nos primeiros meses, as demandas são recebidas e acompanhadas até a solução. Antigos aliados mostram-se incomodados em responder queixas de todo o tipo, formuladas por clientes que nem sempre tem razão. Reclamam de alguns disparates e querem que a própria Ouvidoria preste os esclarecimentos necessários e evite a perda de tempo dos seus valiosos profissionais [...].

Depois de um ano, já é possível compreender melhor a empresa, identificar os problemas recorrentes, onde e quando eles acontecem,

quem reclama, que canal utiliza, quem são os responsáveis e uma infinidade de outras informações úteis e fundamentais para subsidiar a direção da instituição. E quando essas informações se tornam de domínio público dentro da empresa, aí os últimos fãs incondicionais da Ouvidoria correm o risco de passar para o outro lado [...].

Para alguns gestores, os dados revelam apenas a opinião de uma minoria, um índice ínfimo diante do total de clientes da instituição. Outros sugerem que a Ouvidoria está mal informada e que quem reclama não sabe do que está falando. Há aqueles que permanecem em um silêncio sepulcral e obrigam a Ouvidoria a fazer infinitas reiterações para receber uma resposta às demandas. Também não falam os que recebem as queixas como ataques pessoais como se alguém quisesse derrubá-los. E existe ainda a “tropa de choque”, que procura eventuais falhas na Ouvidoria e centra fogo em determinado detalhe da informação [...].

Nos primeiros tempos, o tipo menos comum é o que acolhe as informações da Ouvidoria como oportunidade de mudança e aprendizado. Mais raro ainda são aqueles que se aventuram a defender a Ouvidoria e se apresentam abertos às críticas fundamentadas. Ouvidoria eficiente é aquela que incomoda bastante, que produz movimento na empresa. Que desacomoda e obriga colaboradores e dirigentes a meditar sobre os modos de agir e pensar que são hegemônicos na organização. A boa Ouvidoria precisa ser avalizada pelos dirigentes e respeitada pelos gestores e pares. Mas o que a sustenta verdadeiramente é a legitimidade que conquista ao defender os clientes, e a ajuda que oferece para que a Instituição consiga superar suas limitações.

Para Gomes (2005), há falta de cultura a respeito do instituto da Ouvidoria, de seu papel na empresa e na sociedade. No entanto, a Ouvidoria não tem abdicado de seu dever institucional de promover as iniciativas para disseminar os princípios e valores que norteiam sua atuação.

A postura coerente dos dirigentes cria um modelo, que é, conseqüentemente, adotado pelos empregados. Como preconizam teses de Antropologia Empresarial, o exemplo é a única maneira de promover mudanças profundas na cultura de qualquer instituição. Respeito, transparência, honestidade, responsabilidade e compromisso são conceitos que passam a orientar a ação das equipes na medida em que percebam tais valores na atitude de seus superiores hierárquicos. Gomes (2005) comenta que:

Hoje, a Ouvidoria encontra-se numa posição consolidada, funcionando com recursos humanos, materiais e tecnológicos adequados, além de ser reconhecida como tal pela empresa. Mas ainda há muito trabalho a ser feito em termos de divulgação e disseminação do instituto, interna e externamente, para se alcançar maior visibilidade e a tão pretendida universalização dos serviços.

As parcerias no interior da empresa são necessárias e inevitáveis, considerando a urgência de soluções que se impõe em determinadas circunstâncias. Como representante do cidadão dentro da empresa, a Ouvidoria, não raro, busca a colaboração das áreas para a busca da satisfação do cliente, seja este interno ou externo [...] Prova disso é que muitos clientes e empregados manifestam satisfação com a melhoria na qualidade das respostas, rapidez na solução de problemas e compromisso em corrigir disfunções (GOMES, 2005).

Gomes (2005) resume ressaltando que uma posição atenta e engajada legitima a atuação da Ouvidoria diante dos diversos públicos e da sociedade. Naturalmente, para se atingir o objetivo de transformar “cada indivíduo em ouvidor”, há que se perseverar no trabalho de levar os conceitos do instituto a todos os níveis da organização, num processo de disseminação lento, mas insistente e progressivo.

Giangrande (2000) refere que, no Brasil, ocorreu uma mudança de postura das empresas na década de 1990 com a implantação e consolidação do Código de Defesa do Consumidor, com o objetivo de atender às necessidades dos consumidores, ao respeito à dignidade, saúde e segurança, à proteção de seus interesses econômicos, à melhoria da qualidade de vida, bem como à harmonia nas relações de consumo. A autora ressalta que:

[...] a empresa abandona a postura de olhar permanentemente para o próprio umbigo e se volta para o mercado, como preconizam todos os grandes mestres do marketing e da administração, descobrindo quanto e a quantos deve ouvir para, realmente, estar preparada para ser a vencedora. Assim, não se preconiza o Ouvidor nas empresas privadas como panacéia: cura para todos os males (GIANGRANDE, 2000, p. 32).

A autora relembra que a relação fornecedor-consumidor não pode perder de vista o fato de participar de um processo histórico, iniciado em 15 de março de 1962, quando o presidente John F. Kennedy enviou ao Congresso uma mensagem especial a respeito dos interesses dos consumidores e introduziu a conceituação de DIREITOS do consumidor, basicamente:

DIREITO À SEGURANÇA: implica proteção contra a comercialização de produtos perigosos à saúde ou à vida. Esse direito motivou inúmeras leis que visavam a proteger o consumidor.

DIREITO À INFORMAÇÃO: com abrangente interpretação. Além dos aspectos da propaganda, envolve todas as informações necessárias para efetuar bem uma compra.

DIREITO À ESCOLHA: no século XX, passou-se a atender a concorrência e competitividade como fatores favoráveis ao consumidor; portanto, incentivando o maior número possível de fornecedores no mercado.

DIREITO À SER OUVIDO: os interesses dos consumidores passariam a ser considerados na elaboração das políticas governamentais e nos procedimentos de regulamentação.

Em reconhecimento ao marco histórico da mensagem do presidente Kennedy, comemora-se, em 15 de março, o Dia Mundial dos Direitos do Consumidor.

As empresas privadas, voltadas para o mercado, utilizarão dos vários meios à sua disposição: pesquisas qualitativas e quantitativas, pesquisas de clima interno, grupos de discussão, comitês de funcionários, conselhos de clientes, entre outras iniciativas que se alinham com os objetivos de ouvir as pessoas. De certa forma, assumem uma postura de humildade de reconhecer que são compostas por seres humanos e que, por melhor que busquem prepará-los, eles poderão – de quando em quando – cometer um erro, preocupando-se com as consequências desses erros e com o interesse de repará-los, comenta Giangrande (2000).

Aí sim, segundo a autora, a empresa está pronta para implantar a Ouvidoria. Afirma que, entre “as condições para que a implantação da Ouvidoria realmente traga resultados concretos para a empresa e a sociedade, a primeira, certamente, é a da opção pela transparência, seguida por da autonomia e independência ao ouvidor” (GIANGRANDE, 2000, p. 33).

A decisão por implantar a Ouvidoria é da alta administração da empresa e, se devidamente comunicada e permanentemente reforçada por uma postura e uma atitude de apoios às decisões do ouvidor, toda a cadeia hierárquica acabará por compreender, aceitar e finalmente apoiá-la também.

Para Giangrande (2000), há empresas onde o ouvidor não apenas obtém sucesso, como “contamina” vários escalões, levando-os a se preocuparem antes da tomada de uma decisão, quanto a possíveis consequências.

[...] o segredo do sucesso da Ouvidoria depende da postura e atitude pública da alta direção, um relacionamento calcado em noções de responsabilidade, confiabilidade, até de afetividade. Em

contrapartida, cabe ao Ouvidor jamais transmitir arrogância e prepotência, bem como não tomar decisões muito graves sozinho, devendo dialogar e “convencer” outras áreas da empresa e, de preferência, aquelas que normalmente lhe oferecem apoio no dia a dia, para que a decisão seja debatida, compreendida e finalmente aceita como justa e correta (GIANGRANDE, 2000, p. 38).

Para justo pensar, esse perfil de empresa reconhece no seu cliente, seu funcionário, seu grande colaborador o direito que têm de ser respeitado como ser humano, cidadão e participante dos processos e atividades da empresa. Para tanto, é necessário preocupar-se com a disseminação e clareza de sua missão, visão e valores, também de sua cultura, de suas metas e objetivos, possibilitando e motivando que os funcionários participem dos processos da organização expressando suas opiniões.

Nesse panorama, Vianna (2013) aponta três principais pontos de contribuição cidadã na organização: compartilhar informações nos canais de comunicação que possam gerar material de análise dos processos internos, na proatividade e colaboração em buscar soluções inovadoras e utilizar os serviços da Ouvidoria quando tiver necessidade de dialogar para dirimir dúvidas e desconfortos no ambiente de trabalho.

Destacamos as missões do ouvidor na iniciativa privada com base nas considerações de Giangrande (2000), que, de antemão, ressalta que, nesse contexto, as possibilidades são maiores de o ouvidor contar com uma equipe para auxiliá-lo a atender e resolver os casos. São apontadas quatro principais missões:

A primeira e mais importante é atender a quem lhe procura, ouvindo sem preconceitos e sem rotulagem antecipada do assunto ou da pessoa. Ouvir depois, o outro lado, sempre que se tratar de um caso em que tenha ocorrido um inter-relacionamento entre o cliente e algum integrante da empresa. No momento seguinte, deve o ouvidor analisar os fatos e as circunstâncias, bem como as razões expostas pelos dois lados. De posse de todos os dados, toma uma decisão e solicita a quem cometeu a falha ou – em caso de despreparo desse – ao seu superior hierárquico que contate o cliente, apresente as razões do erro cometido, o pedido de desculpas da empresa e – sendo o caso – ressarcindo e/ou indenizando ao cliente, dentro daquilo que ele espera. Há casos em que o cliente, até por desinformação, espera muito mais do que o razoável pelo erro cometido. Cabe ao ouvidor explicar-

Ihe isso, sugerindo que ouça um aconselhamento especializado ou de pessoa experiente para colocar-se com mais propriedade. Uma vez encerrado o caso, o ouvidor contata o cliente para aferir seu nível de satisfação com a solução dada à reclamação, bem como para agradecer a confiança e a real contribuição à empresa ao apontar em erro ou falha.

Digamos que esse procedimento de escuta de ambos os lados e de condução para uma solução seja mais ágil comparado à complexidade de acesso e comunicação interna entre os servidores públicos. Observamos na empresa privada uma média de 3 a 6 dias para a solução, com ampliação do prazo, dependendo da natureza do assunto.

A segunda missão decorre da primeira, em que cabe ao ouvidor questionar diretamente as áreas, ou não, as razões da existência do problema, provocando a empresa para aderir a mudanças que minimizem as probabilidades de recorrência do erro. Diante de um defeito de ordem técnica ou muito específicos, que o ouvidor desconheça, ele deve sugerir à empresa que constitua um pequeno grupo de estudo que faça as análises necessárias, para finalmente sanar o problema. Observamos que essa missão assemelha-se à de um catalizador, favorecendo a transformação.

A terceira missão do ouvidor na empresa privada é participar de reuniões decisórias da empresa, colocando sua preocupação quanto ao entendimento e aceitação do cliente a quem representa: interno ou externo, quanto a atitudes ou à comunicação da empresa. Giangrande (2000) chama essa missão de “contaminação”, em que o ouvidor deve ter preocupação de envolver e motivar a alta direção a desenvolver percepções acuradas para o respeito aos direitos do cidadão e seus clientes internos e externos.

A quarta missão é a divulgação. Divulgar os direitos do cliente, motivando-o a sua cidadania, colocando-se a cada vez que se sinta desrespeitado, ou sujeito de um erro, falha ou engano. A atuação do ouvidor do cliente interno – funcionário – é igual e deve preencher essas mesmas missões, respeitadas as características de seu público e dos tipos de problemas encontrados.

Com o atendimento caso a caso, o funcionário passa a se sentir mais valorizado e encorajado a externar suas emoções e esclarecer as dúvidas

relacionadas a seu ambiente de trabalho. “Restitui-se ao funcionário a espontaneidade de comunicação: ‘Dizer o que pensa sem o receio de ser punido’” (GIANGRANDE, 2000, p. 38). Nesse aspecto, parece justo pensar que a empresa que se dispõe a ouvir seus funcionários poderá contar com sua participação em prol de seu crescimento e da manutenção de bons resultados. Toda vez que um problema é levantado e resolvido de forma satisfatória, mais se estará integrando o profissional ao quadro de colaboradores.

Finalizamos essas reflexões com o pensamento da Ouvidora Vera Giangrande (2000, p. 39): “Como Ouvidores, devemos também considerar grande contribuição que poderá ser dada pelos funcionários que passaram a ‘sentir com o coração da empresa’ – sentido figurado que substitui o antigo ‘vestir a camisa’ da empresa”.

Nesse quadro, é importante destacar a importância de a Ouvidoria do Setor Privado ser contemplada nas Políticas das Instituições, bem como desenvolver seu Regimento Interno, que contribui no suporte de suas ações, que envolvem a autonomia e a independência. Por vezes, ainda que mais frequentemente no passado, ocorre o questionamento da autonomia do ouvidor da empresa privada por atuar na identificação de falhas de processos e em conflitos de interesses no âmbito profissional, como dizem “colocando o dedo na ferida”, agindo como um “agente crítico” da própria instituição que o contratou, na qual também atua como um colaborador. A resposta envolve o amadurecimento da cultura organizacional, a seriedade de seus gestores e alta direção e, sobretudo, o preparo e a convicção de princípios éticos do ouvidor.

5.7 Ouvidorias no Setor de Ensino

Iniciamos as considerações sobre as Ouvidorias Universitárias relatando o histórico de experiências nesse segmento e introduzindo uma leitura bioética, por representarem um campo de construção de conhecimento e de proposições éticas

que se materializam em iniciativas de caráter estruturador, suscetíveis de promover a modernização democrática da Universidade.

Recentemente, em abril de 2014, ocorreu, em Denver (EUA), o Congresso Internacional de *Ombudsman*, promovido pela IOA. Um fato que mereceu destaque nesse encontro foi a presença significativa de *ombudsman* de universidades, o que aponta para essa realidade de atuação e para o crescimento no setor, em busca de aprimoramento.

As experiências internacionais nos mostram que as primeiras Ouvidorias universitárias surgiram no Canadá, em 1965, na *Universidad Simón Froser*, em seguida foram surgindo as Ouvidorias dos Estados Unidos, em 1967, na Universidade Estadual de Nova York e na Universidade de Berkeley e em Manitoba e a de Laval, no Canadá. Em 1985, foi criada a Ouvidoria da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM). Na mesma década, foram criadas Ouvidorias em Universidades europeias com forte tradição na Espanha, como as de Salamanca, Granada, León e Complutense de Madrid.

Lyra (2000a) recorda que o perfil dos Ouvidores universitários espalhados em diversos continentes nem sempre coincide com os suecos. Essa instituição sofreu várias metamorfoses, de tal forma que os órgãos criados sob sua inspiração têm características bastante diversificadas.

Nesse quadro, ganhou destaque o ouvidor da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM), denominado *Defensor de los Derechos Universitarios*, pelo prestígio e *status* conquistados, dada a importância da Universidade em que atua, que conta com um corpo discente de aproximadamente 300.000 alunos.

O Defensor Universitário da UNAM é o titular de um órgão de controle da legalidade e propõe as medidas que considere necessárias para o restabelecimento da ordem jurídica (UNAM, 1992). Nas palavras de Lyra (2000a):

Cabe-lhe, pois, essencialmente, “*vigilar la correcta aplicación del orden legal universitario cuando un estudiante o miembro del personal académico invoque una violación a un derecho de carácter individual*” (inciso I do Art. 10º do Reglamento de la Defensoria). [...]

1. sua independência “*que se impone frente a cualquiera y a todas las autoridades y funcionarios de la UNAM, inclusive ante la máxima autoridad legislativa como es el Consejo Universitario, ante al*

Tribunal Universitario, autoridad suprema en materia judicial y aun frente al Rector, primera ejecutiva”.

2. da mesma forma *“también es independiente respecto cualquier grupo político”*, a fim de garantir estrita imparcialidade nas suas manifestações.

A exigência de qualificação acadêmica, comprovada no *“ejercicio distinguido de una cátedra, del estudio constante que se traduce en la especialidad en un área específica, en la elaboración reflexiva de trabajos de investigación”*. Isto porque tais predicados *“establecen un vínculo de enorme importancia (...) com todo lo relacionado com la vida universitaria, lo que se genera en el trato permanente com los académicos y los estudiantes”* (UNAM, 1992).

Outra experiência interessante é a Ouvidoria da Universidade de El Salvador (UES), atualmente desempenhada pela Defensora Pública na Universidade, Claudia María Melgar de Zambrana, que conta com uma equipe de oito defensores, com cerca de 3 mil servidores, 4 mil docentes e 55 mil alunos. Existem semelhanças e diferenças entre a Defensoria em El Salvador e a Ouvidoria no Brasil. Em El Salvador, as Ouvidorias, em geral, são conduzidas por advogados. O modelo brasileiro de gestão das Ouvidorias propõe recomendações sem aplicar “penalidades”. No Brasil, essa responsabilidade é dividida por uma equipe interdisciplinar capacitada. Em ambos os países, as Ouvidorias atuam diretamente na defesa e garantia de direitos dos universitários.

A Ouvidoria da Universidade de El Salvador promove atividades com os estudantes, como feiras culturais para o fomento da participação universitária na discussão de questões éticas, e promove concursos literários com o tema *“Ombudsman Universitario”*, representando oportunidades de acolhimento e informações aos estudantes sobre suas responsabilidades e direitos. Há um programa semanal de rádio – *“Defensoria em Ação”* –, para a promoção de debates e divulgação das ações da Ouvidoria (BERTACHINI, 2014).

Segundo Lyra (2000a),

a diferença em relação ao Ouvidor brasileiro é flagrante: este atua, regra geral, sobretudo no controle da qualidade do serviço prestado, pronunciando-se, conseqüentemente, em relação ao mérito deste.

Nessa ótica, o Ouvidor assume, freqüentemente, [...] o papel de indutor de mudanças estruturais na instituição em que atua. Não obstante, algumas características da Defensoria Universitária da UNAM, consagradas no regulamento que a criou, parecem dever ser

absorvidas pela Ouvidoria universitária brasileira, de contornos ainda não completamente delineados.

A experiência brasileira: surgimento e disseminação das Ouvidorias universitárias no Brasil

O ouvidor universitário surge na esfera pública brasileira no ano de 1992, na Universidade Federal do Espírito Santo. De quatro existentes até 1992, esse número subiu para 18, o que representa, em dois anos, um crescimento de 450%. Neste trabalho, analisamos o papel político do *ombudsman* e o perfil do ouvidor universitário, pondo em evidência os traços específicos desse tipo de Ouvidoria. Examinamos, também, os empecilhos à sua disseminação: corporativismo, autoritarismo e populismo. Concluímos este estudo mostrando como as Ouvidorias universitárias concebem a sua atuação e quais as questões de maior relevo presentes no cotidiano de seu trabalho.

No dia 9 de março de 1990, vinha à lume, em artigo publicado na imprensa paraibana, a primeira proposta divulgada no país de criação de uma Ouvidoria universitária. Segundo Lyra (1998, p. 67), a síntese do exposto na imprensa continua pertinente e atual:

[Ao Ouvidor] caberia receber queixas e sugestões, reclamações e denúncias sobre o desempenho dos serviços da Universidade e encaminhá-las, acompanhadas de parecer, aos órgãos competentes. Estes disporiam de tempo limitado para responder ao *ombudsman*, sob pena de responsabilidade administrativa. Seria, obviamente, dada ampla publicidade às atividades desenvolvidas pelo Ouvidor, que não teria qualquer poder decisório e sim o poder irrestrito de encaminhar e debater toda matéria que fosse submetida à sua apreciação, bem como o de formular sugestões e críticas aos diversos níveis e setores da administração universitária (LYRA, 1998).

Nessa proposta, o ouvidor desempenharia a função de mediação para “colocar em prática um processo de resgate da cidadania no âmbito da comunidade acadêmica, criando condições para que todos compreendam a necessidade de cumprir os seus deveres e exigir os seus direitos” (REITORIA, 1994).

No entanto, foi necessário esperar até 1992 para termos a primeira Ouvidoria universitária no Brasil: a da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Depois disso, surgiram as Ouvidorias da Universidade de Brasília (UnB), em 1993, e da

Universidade Estadual de Londrina (UEL), em 1994. Na opinião de Lyra (2000a), o processo de implantação de Ouvidorias universitárias inclui conquistas e frustrações, pois algumas instituições não desenvolveram suas Ouvidorias com a alegação de que nelas faltavam servidores com perfil adequado para o cargo ou, quando não, recursos necessários ao pagamento da gratificação a que faz jus o ouvidor. Argumentos pobres na visão do autor, que apenas denotam o pouco empenho dessas instituições, sobretudo no setor público.

Um panorama resumido sobre o início das Ouvidorias Universitárias no Brasil apresentado por Lyra (2000a) demonstra o crescente ritmo de suas implantações seguindo as particularidades de cada setor e características institucionais:

1997. Assistiu-se à criação de apenas uma Ouvidoria universitária, a primeira do Norte-Nordeste: a da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Porém, desde 1998, este quadro desanimador foi superado com a criação de nada menos que quinze Ouvidorias universitárias.

1988. Entraram em funcionamento Ouvidorias na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (EPUSP), na Universidade Salvador (UNIFACS), na Universidade Federal de Viçosa (UFV) e na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

1999. Foram criadas Ouvidorias nas Universidades Federais da Paraíba (UFPB) e do Rio Grande do Norte (UFRN); na Universidade Católica de Brasília (UCB) e nas seguintes Instituições Estaduais de Ensino Superior: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procópio (FAFICOP) e Escola de Música e Belas Artes do Paraná (EMBAP), ambas naquele Estado; Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Medicina de Marília (FAMEMA), Faculdade de Medicina de Rio Preto (FAMERP) e Faculdade de Engenharia Química de Lorena (FAENQUIL), todas no Estado de São Paulo.

2000. Instalaram-se duas novas Ouvidorias no país: a da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP). Constituiu-se a primeira rede nacional de Ouvidorias universitárias (18 ao todo), assim distribuídas: 9 (nove) em Instituições Estaduais de Ensino Superior (UECE, EPUSP, EMBAP, FAFICOP, UNESP,

FAMEMA, FAMERP, FAENQUIL e UERJ); 6 (seis) em Instituições Federais de Ensino Superior (UFES, UFSC, UFJF, UFV, UFPB e UFRN); 3 (três) em Instituições Particulares de Ensino Superior (UNIFACS, ECB e UNIDERP); e 1 (uma) em uma Instituição Comunitária de Ensino Superior: a UNISC.

Lyra (2000a, p. 38) observa que, “de 1992 até 1997, a expansão das Ouvidorias nas Universidades foi lenta e pouco expressiva: de uma para quatro. Porém, no espaço de dois anos e meio, este número saltou para dezenove. Neste curto período, houve um crescimento de 375%”. Na sequência, muitas outras Ouvidorias foram implantadas no Brasil, a exemplo das Ouvidorias da Universidade de Campinas (UNICAMP), Ouvidoria-Geral da Universidade de São Paulo (USP), consolidando, na opinião do autor, existência do Instituto do Ombudsman na comunidade universitária brasileira.

O Ministério da Educação, por reivindicação da União Nacional dos Estudantes (UNE), aceitou o pedido de criar uma Ouvidoria no âmbito do ministério para receber denúncias que pudessem ocorrer nas universidades. O pedido foi aceito em 21 de fevereiro de 2005, pelo ministro da Educação, Tarso Genro, durante reunião entre a UNE e líderes de 50 Diretórios Centrais de Estudantes, em que oficializaram apoio à reforma universitária.

“A questão da Ouvidoria é uma demanda que já foi acolhida. É possível organizá-la, inclusive, antes da reforma. Primeiro, contudo, é preciso organizar os meios técnicos para que seja uma Ouvidoria realmente eficaz, que não só ouça, mas que possua mecanismos concretos de respostas para os temas de interesse dos estudantes”, explicou o ministro Tarso Genro (UFSM, 2005).

Na época, a União Nacional dos Estudantes defendeu a criação de um espaço para ser utilizado no debate das questões estudantis e destacou preocupação especial com as instituições privadas, quanto ao anúncio das mensalidades.

Nos anos de 2005 e 2009, a Ouvidora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Carmen Lúcia de Araújo Calado, realizou um levantamento estatístico sobre as Ouvidorias Universitárias no Brasil e demonstrou que houve um crescimento significativo delas no setor de Educação, em especial no ano de 2009. A autora atribui esse aumento expressivo a vários motivos. Entre eles, o reconhecimento de que as Ouvidorias são uma realidade irreversível nas Instituições

de Ensino Superior, tanto do setor público quanto da iniciativa privada, pois a clientela é a mesma, afirma a autora (CALADO, 2012).

Grande parte da demanda surge das comunidades nas quais as Instituições estão instaladas. As pessoas repercutem notícias da mídia e, quando o assunto envolve uma ou outra instituição, buscam as Ouvidorias para obter esclarecimentos. As questões internas mais frequentes dizem respeito ao relacionamento aluno-professor e aos critérios de avaliação das provas regulares.

Tabela 1 – Distribuição do número de IES, número de Ouvidorias Universitárias por região e estado, nos anos de 2005, 2009, 2010 e 2011

Região / Estado	2005		2009		2010		2011	
	Nº IES	Nº Ouv. Univ						
Norte	135	5	153	21	159	58	170	109
Centro-Oeste	249	18	268	25	270	82	296	144
Nordeste	405	30	474	169	474	235	515	344
Sudeste	1131	33	1204	246	1210	423	1413	690
Sul	396	49	409	131	409	173	453	260
Total	2316	135	2508	592	2522	971	2847	1547

Fonte: Dados coletados no livro *Ouvidoria Universitária no Brasil: vinte anos de experiência* (CALADO, 2012).

Tabela 2 – Distribuição das IES por tipos: IFES, Centros Universitários e Faculdades por região e estado no ano de 2011

Região / Estado	2011 IFES	2001 Universidade	2011 Centro Universitário	2011 Faculdade	2011 Total
Norte	7	15	9	139	170
Centro-Oeste	6	14	11	265	296
Nordeste	11	37	5	462	515
Sudeste	111	80	90	1232	1413
Sul	6	44	19	384	453
Total	141	190	134	2482	2847

Fonte: Dados coletados no livro *Ouvidoria Universitária no Brasil: vinte anos de experiência* (CALADO, 2012).

A autora destaca que, internamente, os indicadores quantitativos representam um termômetro, que aponta para os pontos críticos e frágeis da estrutura organizativa que precisa agir prontamente mediante essa realidade diagnosticada. Não obstante, também são identificados e avaliados os pontos fortes e positivos da dinâmica institucional, que merecem ser reforçados. Esse mapeamento auxilia na elaboração de planos de ação interna e na identificação de movimentos organizacionais que merecem ser pesquisados e observados com maior frequência.

Um exemplo apresentado por Calado (2010) cita a Ouvidoria da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) como responsável por várias mudanças, agindo diretamente na correção de distorções e na recomendação de novos critérios de avaliação dos alunos, bem como realizando mediações que auxiliaram na manutenção de professores substitutos, a pedido do corpo docente. A autora ressalta que essa é uma cultura que está nascendo na última década e que tem tudo para proporcionar integração e participação da comunidade acadêmica, estimulando o sentimento de pertencimento e de cidadania.

A implantação de uma Ouvidoria-Geral numa IES tem como objetivo a identificação e a solução de possíveis problemas existentes e, principalmente, devido a sua característica de um atendimento personalizado, autonomia de ação e imparcialidade, ser apresentada como uma nova alternativa para estudantes, professores, colaboradores e a comunidade expressarem seus anseios, insatisfações, sugestões e elogios, tanto ao corpo acadêmico como ao corpo funcional e diretivo. Um argumento a favor das Ouvidorias nas universidades é apresentado pelo Professor Hermano Tavares, reitor da UNICAMP, quando afirma que o ouvidor universitário “pode contribuir com a administração na identificação de problemas sistêmicos, na correção de injustiças, na proposição de novos procedimentos, atuando assim como agente de mudança” (TAVARES, 1998, p. 3).

Vilanova (2012, p. 130) faz uma crítica acerca da legitimidade da implantação das Ouvidorias, a qual desperta certa inquietação do ouvidor, porque lançam “provocações” que talvez possam contribuir numa linha de reflexões sobre a concepção deste instituto em algumas instituições, sobretudo no setor público. Segundo a autora, a própria cultura política brasileira, avessa à participação cidadã na gestão pública, é adversa à transparência. Os detentores do poder receiam o

compartilhamento das decisões, a definição conjunta de prioridades, porque, via de regra, estão mais comprometidos com os próprios interesses e de grupos, não querendo se ver expostos e questionados.

Para Vilanova (2012, p. 24), a participação é um direito do cidadão, ainda longe de ser concebida sem tensões nem conflitos, dentro e fora da academia. Destacaremos trechos da narrativa da autora sobre os três grupos nos quais as Ouvidorias se distribuem, conforme a visão democrática, conservadora ou desinformada dos seus criadores/idealizadores:

- 1) As que funcionam com todas as condições necessárias, tendo o Ouvidor garantias contra o arbítrio do dirigente, atuando com autonomia e independência de ação, acesso ao reitor e demais autoridades universitárias, como preconiza o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários – FNOU;
- 2) As que não dispõem de condições referidas no item 1, funcionando por simples Portaria, sem nenhuma garantia ao Ouvidor, dispendo de condições adequadas ou não em termos de infraestrutura de equipamentos e pessoal;
- 3) As que existem apenas no nome, ilustrando as *homepages*. Essas são as Ouvidorias *online*, desconhecidas da comunidade interna e sem a designação de um Ouvidor, responsável por ser o porta-voz de legítimos direitos dos cidadãos.

Seguindo terminologia defendida por Pinto Lyra (2004), a Ouvidoria discriminada no item 1 é a “autônoma”, e a do item 2, a “obediente”.

Nessa última, o ouvidor não desfruta de liberdade e autonomia de ação, estando o seu desempenho limitado aos “humores” do gestor: “[...] [os] limites para o exercício das atribuições do cargo [de Ouvidor] é a não contrariedade de quem os nomeou e que pode demiti-los *ad nutum*” (LYRA, 2004a, p. 130). A credibilidade das duas primeiras pode ou não ocorrer, estando, em ambas as situações, relacionada à capacidade do ouvidor de estabelecer o diálogo, buscar a articulação de esforços para a solução dos problemas, de interagir no espaço contraditório das relações de poder dentro da instituição, do espírito de iniciativa, de determinação e coragem para defender posições de efetivação de legítimos direitos dos usuários.

Na opinião do autor, a Ouvidoria, considerada autônoma no aspecto formal, pode comportar-se de modo “obediente”, ao passo que essa Ouvidoria pode surpreender pela posição de altivez que adota. Ainda há casos de Ouvidorias mantidas no limbo da indiferença institucional pela dificuldade de acesso do ouvidor

ao reitor e de acolhimento de suas recomendações, verificando-se, entretanto, a credibilidade do ouvidor em âmbito interno e externo junto aos usuários pelas habilidades. É o caso em que a Ouvidoria vai se mantendo pelo fato de ser eficiente, atuante, porque os problemas são resolvidos mediante a atuação do ouvidor nas instâncias intermediárias da instituição, sendo a Reitoria pouco solicitada.

Pode-se gerar certa polêmica sobre as afirmações acima, mas parece justo pensar, numa linha de convergência de ideias, que o ouvidor deve atuar como um agente crítico interno, montando, a partir das demandas que lhe são encaminhadas, uma verdadeira radiografia da instituição. Para Vilanova (1997), os dados da Ouvidoria sustentam a elaboração de pareceres sobre as necessidades de mudanças nos seus procedimentos e normas, objetivando o aperfeiçoamento do desempenho e do relacionamento institucional, e são encaminhados ao reitor para apreciação e deliberação junto ao Conselho Universitário.

Parece justo acrescentar, nessa perspectiva, que a atuação do ouvidor deve ir além de encaminhar relatórios gerenciais e estatísticos para o reitor. Torna-se mais interessante apresentá-los pessoalmente, tendo em mãos os respectivos relatórios, criando-se uma excelente oportunidade para a demonstração das competências e metodologia que validam as informações apuradas, visando a uma análise compartilhada de pontos críticos que necessitam de intervenções urgentes. É uma maneira de “aquecer os números de uma estatística inerentemente fria”, sendo possível expor as razões e os sentidos dos números, que se encontram na base dos problemas.

A conversa entre o ouvidor e o reitor pode aprimorar os debates sobre as ações mais urgentes e as medidas que podem ser implementadas em médio prazo. Nessa conversa, os dados da Ouvidoria são analisados como “temas” ou “pautas” que sejam interessantes para a revisão de processos incorretos. Há um cuidado ético para salvaguardar a identificação de nomes, ou dos chamados fatos “pontuais”, priorizando os estudos dos fatos que causam reflexos no conjunto, no coletivo e na gestão de processos, que podem ser corrigidos e melhorados.

Lembramos, aqui, que a complexidade da comunicação entre ouvidor e gestor não deve ser reduzida ao simples sistema de transmissão de informações, pois seria elidir todo o problema do sentido e das significações.

Para lasbeck (2010, p. 18), “Todo o discurso e toda palavra pronunciada ou todo documento escrito se insere em maior ou menor grau na esfera do agir, do fazer, do pensar e do sentimento”.

Ouvidorias Universitárias: alguns desafios

A Ouvidoria configura-se como desaguadouro de todas as insatisfações da comunidade, identificando os gargalos, os óbices, os interesses que movem as práticas cotidianas, os privilégios, as injustiças, a inoperância, enfim, propicia uma visão do funcionamento completo da Organização, desnudando os vícios e as falhas em processos relacionados à administração (VILANOVA, 2012). Segundo a autora, as Ouvidorias montam um quebra-cabeça institucional, a partir das manifestações que recebe, as quais constituem a matéria-prima para detectar se existe harmonia entre o discurso e a prática.

É consabido que a Ouvidoria, quando independente, eficiente e autônoma, abre a “caixa-preta” da administração, encarada, regra geral, pelo reclamante como algo inacessível e nada transparente. O desafio do ouvidor é desempenhar ações que penetrem nos meandros burocráticos em que se enredam (e onde, frequentemente, se perdem) os processos dos interessados, assegurando-lhes acesso irrestrito a eles, bem como às informações de que dispuser a respeito. Há desafios no cotidiano do ouvidor ao orientar os manifestantes que o procuram para consultas, com vistas a uma adequada compreensão de seus direitos e à melhor forma de acioná-los. Assim, o cidadão informado das opções disponíveis, poderá avaliar os prós e os contras e decidir como buscar o que lhe é devido, com pleno conhecimento de causa. Lyra (2000a) atribui a essas funções um caráter de consultoria da Ouvidoria.

Nessa perspectiva, é necessário que o ouvidor tenha boa articulação com as áreas que o subsidiam com informações, aproximando as relações de trabalho. É um empenho cotidiano e repleto de situações que requerem a criatividade do ouvidor como mais um desafio, em função das resistências internas.

No âmbito interno da organização, o desafio da Ouvidoria também é firmar-se como instrumento de transparência e aperfeiçoamento democrático, conduzida por ouvidor cômico de suas atribuições, de representante do cidadão, na proteção de

seus direitos. Sabemos que é necessário honrar as diretrizes da função, não fazendo distinção entre as pessoas – todos são iguais perante a Ouvidoria –, contrapondo-se a toda forma de manipulação, corporativismo e abuso de poder.

Nessa perspectiva, a postura de um ouvidor exige certo enfrentamento de questões conflitantes ou de divergência de interesses, pois cai em descrédito caso omita os vícios detectados na ausculta da comunidade, e estaria suprimindo a razão de ser do seu instituto. É preciso trabalhar, em outras palavras, enfrentar as questões conflitantes contando com bom preparo técnico e firmeza atitudinal, imprescindível nas questões éticas e, sempre que possível, mantendo boa visão sistêmica da instituição para apreciar com realidade o conjunto de fatores que interagem entre si.

É possível identificar setores da instituição que se afastam uma comunicação com o ouvidor evitando transmitir informações por despreparo ou resistência. É um desafio para o ouvidor realizar aproximações com áreas que desconhecem o seu trabalho, mas é necessário “compor”, cabendo-lhe o papel de esclarecer sua função e, sempre que possível, propor ações compartilhadas para agilizar os fluxos de comunicação para o alinhamento de processos. É necessário desmistificar ideias distorcidas que algumas pessoas constroem com receio de serem incomodadas e apontadas em eventuais incorreções. Os seus propósitos são questionados em silêncio por colegas de trabalho. Nessa perspectiva, adotando uma metáfora pertinente, o ouvidor torna-se uma figura “temida como um fantasma”, que assombra os bastidores da organização. O ouvidor, atuando com liberdade e autonomia, que sustentam a plenitude de seu trabalho, transforma essas situações em oportunidades para enfrentar os equívocos que recaem sobre sua imagem.

A adoção de uma Política Institucional que reforce os objetivos da Ouvidoria, suas participações objetivas nos encontros com as lideranças, bem como em eventos acadêmicos e até nos “cafezinhos” informais, cria condições para as aproximações interpessoais desejadas para um trabalho que seja realmente em equipe e que faça sentido no conjunto das contribuições. São situações que podem se tornar desafios para o ouvidor no sentido da coragem, da busca de habilidades e da clareza em saber lidar com as consequências de suas recomendações para as ações correccionais. Assim, aos poucos, os “fantasmas” se afastam, dando lugar às

realizações concretas da Ouvidoria com base em novas percepções interpessoais e profissionais que conduzem a uma integração indispensável para as soluções definitivas dos problemas.

Para Lyra (2000a), em várias situações, o ouvidor não poderá se furtar a criticar o comportamento do gestor, ou dos servidores da instituição, quando esta silencia ou se omite face às suas propostas de renovação. Ou, *a fortiori*, quando o gestor reage a essas com arrogância. Ou, ainda, quando escolhe o caminho da prevaricação. Em tais situações, a atividade crítico-propositiva se confunde com a denúncia de ações ou omissões perniciosas, pois o consenso não pode ser buscado como um fim em si mesmo, mas, tão somente, como um meio para tornar efetivos os valores da legalidade, da justiça, da eficácia e da democracia.

A recusa do ouvidor a legitimar, com um silêncio cúmplice, a omissão da administração e sua convivência com os vícios e mazelas há muito entranhadas na instituição pode gerar mal-estar e tensão nas relações com o dirigente, mas esse embate tem saudável efeito pedagógico, pois a comunidade, tomando conhecimento da ação crítico-propositiva do ouvidor, poderá, confrontando-a com a inação administrativa, compreender a necessidade de mudança.

Na opinião de Antonio Cartañá, um dos mais destacados *Defensores del Pueblo* argentino,

La efectividad y el poder [de los defensores] no pueden provenir de facultades legales, sino de un apoyo de la opinión pública que convierta sus recomendaciones en elementos de convicción tan contundentes que sea ética y políticamente costoso desoírlos (CARTAÑÁ; MAIORANO; VANOSSI, 1991, p. 60).

O cidadão sabe identificar uma Ouvidoria que assume esses desafios, na busca de transparência e aperfeiçoamento democrático, bem como aquela com função meramente decorativa, de subserviência ao dirigente máximo e de apelo de *marketing*. Nesses casos, os Ouvidores constituem "meros prepostos do gestor", como enfatiza Lyra:

Funcionam, de fato ou de direito [os ouvidores], como assessores da administração. Não agem como representantes da sociedade, mas sim do Governo a que servem. Realizam negociações em seu nome, seguindo fielmente as suas instruções. Ou, tal como em relações públicas, justificam as falhas da administração, prometendo, em seu

nome, resolvê-las. Estes supostos ouvidores o são apenas de nome, funcionando à maneira dos sátrapas [...], como os olhos e os ouvidos do rei (LYRA, 2004a, p. 130).

Importante lembrar que a procura pela Ouvidoria será proporcional à confiança que usufrua o ouvidor, pelo exercício constante da ética no cumprimento de seu mister, condição convalidada por Adísia Sá nesta passagem: "A Ouvidoria é uma prática de ética constante. Ou seja: o ouvidor estará sempre testando e confrontando os seus próprios valores e os de quem o cerca" (SÁ; VILANOVA; MACIEL, 2004, p. 53).

É preciso salientar que a vocação do ouvidor em representar o cidadão em busca de seus direitos também encontra desafios quando se depara com "dinâmicas acomodadas da instituição", cabendo ao ouvidor cômico o cuidado ético de movimentar as razões que procrastinam as decisões, tarefa delicada, que transita por relações humanas que atingem de forma direta os resultados profissionais. O ouvidor não deve restringir-se à escuta das demandas, mas ir além, buscando articular-se internamente, para o equacionamento dos problemas, mantendo os demandantes informados de suas providências, manifestando-se contrário às atitudes de negatórias dos direitos. O desafio é constituir um sólido trabalho de equipe, do ouvidor com os demais integrantes da Instituição, que revelará se os dirigentes da Organização têm ou deixam de ter compromisso com os cidadãos. Aquele que se fecha no gabinete não convive com a realidade. Deve ir a campo, ser acessível a todos os que o procuram, sem burocratizar o acesso.

O demandante de uma universidade constrói um perfil de "cliente de relacionamento", que convive com os funcionários, professores e dirigentes no decorrer do curso. O ouvidor tem como desafio administrar os pontos críticos desse relacionamento se antecipando à ocorrência de fatos que geram desacordos entre os estudantes e a instituição. A cada início de semestre, os períodos de matrículas e rematrículas causam grande estresse e precisam ser bem programados para não faltar informação de qualidade associadas e haver eficiência nos processos administrativos. A conversa do ouvidor com as áreas responsáveis por esses processos é uma tarefa constante, assim como demonstrar abertamente os prejuízos que são gerados com a desistência de alunos pela negativa de negociações com os setores responsáveis, o despreparo na realização de

transferências e as desatualizações cadastrais que apontam equivocadamente inadimplências que geram constrangimentos nos estudantes e familiares.

É possível criar um “vínculo” dialogal e de confiança da Ouvidoria com as áreas internas visando a agilizar processos, corrigir injustiças e elevar a qualidade do atendimento com informações atualizadas e adequadamente transmitidas.

Nesse quadro do âmbito acadêmico, existem muitas questões éticas que versam com insatisfações e dificuldades de relacionamento dos estudantes com os professores, com a Reitoria, entre os estudantes e com setores administrativos. Como comenta Vilanova (2005), muitas dessas insatisfações e desses problemas chegam à Reitoria tardiamente, ou, simplesmente, passam despercebidos, criando um desconforto que poderia ser facilmente resolvido ou direcionado aos setores competentes, que, muitas vezes, também desconheciam a necessidade de intervirem. Para tanto, é de suma importância considerar a necessidade de uma comunicação que favoreça a aproximação dos discentes com os docentes e corpo administrativo; e a necessidade da abertura de diálogo entre a comunidade universitária e Reitoria.

Implantada a Ouvidoria, e a despeito dos apoios que recebe o ouvidor ao exercício de seu mister (VILANOVA, 1997):

observa-se uma cultura institucional ainda não madura o suficiente para receber críticas. Isto se manifesta no interesse de alguns administradores saberem a origem das reclamações, ou seja, o nome dos reclamantes. Quando estes concordam em se identificarem, ouvimos sempre comentários pejorativos sobre os mesmos, no sentido de desqualificá-los, dando um caráter de irrelevância às reclamações apresentadas. Há ainda casos de professores que, ao serem cientificados pela Ouvidoria de reclamações de alunos, no tocante à falta de assiduidade, pontualidade, falta de habilidade de relacionamento e deficiência na transmissão de conhecimentos, pressionam os alunos no sentido de identificarem a procedência das reclamações, chegando a ameaçá-los com maior severidade nas provas. Há registro de estudante que chegou a ligar chorando para a Ouvidoria, solicitando que sua reclamação fosse tornada sem efeito, dada a reação do professor. Observa-se que muitos estudantes evitam levar tais tipos de problemas às Coordenações e Chefias dos Departamentos ou Cursos, temendo por represálias, ou porque assim já o fizeram e nenhuma providência foi adotada para a correção do problema. Tal fato acontece em face do corporativismo, ou simplesmente, devido às chefias se sentirem pouco à vontade para chamar a atenção dos colegas.

Há um exemplo curioso de desafio para o ouvidor na compressão das reações de insatisfação do manifestante em relação ao desempenho de seu trabalho. Em alguns casos, os manifestantes confundem a obtenção de seus objetivos (bem-sucedidos ou fracassados) com a efetividade das ações da Ouvidoria. Como exemplo no âmbito acadêmico: se um pai de aluno que não consegue oportunidades de negociação de dívida dentro da instituição recorre à instância da Ouvidoria que, resumidamente, possibilita a análise do assunto e a devida negociação, conseguindo atender às suas expectativas de permanência do filho na faculdade, a interpretação sobre as ações da Ouvidoria será positiva. A Ouvidoria ajudou! Independentemente de esclarecer os processos que legitimem as decisões institucionais, se a negociação não atender à expectativa do pai do aluno, é muito provável que sua avaliação sobre as ações da Ouvidoria seja “de pouca ajuda”, ou, em casos extremos, de “ineficiência”, enquanto que a questão central deveria ser direcionada à oportunidade de negociar, o que foi, de fato, promovido por consenso interno. É evidente que essas particularidades fazem parte das dinâmicas da Ouvidoria e que, aos poucos, vão se tornando pouco frequentes, quando os manifestantes são reiteradamente informados sobre a tramitação dos assuntos e dos objetivos de cada área de representação. Interessante é que a relação de confiança para com o ouvidor mantenha-se a mesma para ambos os casos. Independentemente do objetivo alcançado, a credibilidade da instância é reconhecida. Aqui, surgem, mesmo que de maneira tímida, os tão desejados elogios ao ouvidor.

Cabe ao ouvidor o desafio de antecipar-se às demandas, indo até onde as pessoas estão, observando, *in situ*, estados potenciais de carências, tensões e conflitos. Ao mesmo tempo, o ouvidor deve evitar burocratizar o próprio trabalho, utilizando, sempre que possível, o contato direto com as partes envolvidas na solução da demanda. Contatar pessoalmente ou por telefone confere mais agilidade e quebra resistências quanto ao trabalho da Ouvidoria, demonstrando um modo mais produtivo de trabalhar, a ser seguido pelos demais integrantes da instituição (VILANOVA, 2012).

A autora reitera que a Ouvidoria universitária, no exercício de escutar, dialogar, mediar, buscar o consenso e confrontar a Organização com valores, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, propicia, a cada

um, refletir sobre a parte que lhe cabe na superação de lacunas da gestão para efetivar a transparência e a verdadeira democratização da universidade do país.

Nesse conjunto de análise, reitera-se que é de grande desafio para o ouvidor proporcionar mudanças na cultura organizacional, “fazer com que as pessoas percebam que o ouvidor não é inimigo da empresa”. Não é tarefa fácil mudar procedimentos arraigados. É necessário ter paciência e coerência favorecendo a compreensão nas atitudes demonstradas (BERTACHINI, 2013).

Nem sempre, porém, o pensamento inovador e as mudanças de postura são assimilados imediatamente, embora, mais cedo ou mais tarde, sejam reconhecidos. Lyra (2009) reforça o exemplo de Norberto Bobbio, intelectual renomado, consciência crítica da ordem política italiana, que se considerava apenas “um patético pregador no deserto, ao qual não escutam, mas toleram benevolmente”. No entanto, pôde, em vida, ver consagrados e aceitos muitos dos seus conceitos e ideias, assim como o ouvidor lúcido sabe que o tempo transformará a incompreensão de algumas de suas teses em reconhecimento à pertinência de suas análises. Tal como Bobbio, ele exercerá o seu múnus sem buscar resultados, pois não aspira ao exercício do poder, “[...] mas faz uso público da razão, convencido de que este uso serve para bem iluminar os assuntos das Organizações e Governo” (LAFER, 1997, p. XII).

Como outras áreas da Universidade, a Ouvidoria também enfrenta desafios na atuação profissional. São desafios cotidianos, que precisam ser enfrentados, e não combatidos; é uma ótica diferente. O espírito combativo em Ouvidoria é aquele que estimula uma atitude de enfrentamento sereno e consciente, e não um dócil ataque em nome da proteção dos indivíduos. São posturas e visões bem diferentes. O desafio está em enfrentar questões éticas na defesa dos direitos, valorizando a participação direta do cidadão nos destinos da Organização, buscando permanentemente a articulação interna entre os setores para a solução dos problemas, difundindo informações para, sempre que possível, constituir um modelo a ser seguido para a consecução de suas finalidades: servir à sociedade.

Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU)

É importante destacarmos a consagração de um espaço de fortalecimento no âmbito das Ouvidorias universitárias, que tem qualificado profissionais de forma sistemática, promovido encontros de capacitação e aperfeiçoamento, bem como de pesquisas na área, que é o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU).

Foi criado durante o I Encontro Nacional de Ouvidorias Universitárias (FNOU), realizado de 16 a 18 de junho de 1999, em João Pessoa-PB, reunindo Ouvidores de universidades públicas e particulares. Nos encontros anuais do FNOU, que ocorrem geralmente em datas próximas do Congresso da ABO, é elaborada, ao final, uma carta/documento. A Carta de João Pessoa preconizou, como objetivo do FNOU, o "fomento de Ouvidorias Universitárias nas instituições brasileiras de ensino superior", recomendando requisitos fundamentais à função do ouvidor.

Depois desses quinze anos de atividades, o fórum conta, atualmente, com a participação de mais de 100 Instituições de Educação Superior – IES, tanto da esfera pública como da particular, agregando cada vez mais novos temas de reflexão nesse segmento. As recomendações produzidas no FNOU constituem elementos norteadores do funcionamento das Ouvidorias universitárias, que, ano após ano, foram sendo ampliados e detalhados.

No XIII Encontro anual do FNOU, que ocorreu em novembro de 2013 em Recife-PE, foi elaborada a 13ª Carta do FNOU, publicada no mesmo ano com o título da cidade/Estado onde ocorre o encontro, como segue:

XIII ENCONTRO ANUAL DO FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS – FNOU / II FÓRUM DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE PERNAMBUCO/RECIFE-PE, 13, 14 e 15 DE NOVEMBRO DE 2013

Os participantes do XIII Encontro do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários – FNOU / II Fórum das Instituições de Educação Superior de Pernambuco, reunidos em Recife-PE, no período de 13 a 15 de novembro de 2013, considerando a atuação das Ouvidorias para o aperfeiçoamento democrático e o fortalecimento da democracia, no âmbito das Instituições de Educação Superior – IES, nas Instituições Hospitalares e demais Instituições Públicas e Privadas,

RESOLVEM:

I – Registrar a participação, de forma excepcional, de ouvidores e demais profissionais das Ouvidorias dos Hospitais Universitários, de Secretarias de Governo e de Outras Instituições Públicas e privadas brasileiras;

II – Empenharem-se para fortalecer o papel do Ouvidor nas Instituições de Educação Superior – IES, nos Hospitais e demais Instituições Públicas e Privadas, conforme deliberação nas Cartas dos Encontros anteriores do FNOU;

III – Salientar que, no caso das Instituições Hospitalares, a atuação das Ouvidorias tem melhorado, mas ainda carece de mais qualificação, reconhecimento e legitimidade aos ouvidores e demais profissionais, sendo necessário um trabalho de maior divulgação, possibilitando a conscientização do público sobre o papel da Ouvidoria e seus espaços de atuação;

IV – Buscar uma maior interação e efetivação das relações entre ouvidores e gestores, para o melhor alcance dos objetivos comuns, visando um posicionamento da Ouvidoria em nível estratégico institucional, conferindo-lhe mais eficiência e reconhecimento junto aos seus públicos;

V – Criar e fortalecer vínculos entre os profissionais de Ouvidorias das Instituições de Educação Superior – IES e dos Hospitais Universitários;

VI – Criar meios para assegurar a capacitação continuada dos Ouvidores e Profissionais das Ouvidorias, dando ênfase à mediação de conflitos e ao desenvolvimento do perfil e das competências do Ouvidor;

VII – Solicitar aos dirigentes e aos gestores das Instituições de Educação Superior – IES e das Instituições Hospitalares a garantia de recursos materiais, financeiros, tecnológicos e humanos para o funcionamento adequado das Ouvidorias;

VIII – Articular, de forma a possibilitar mais integração entre as Ouvidorias e as autoridades, visando à neutralização de ações contra as instituições e à minimização das resistências internas;

IX – Incentivar a produção de instrumentos pedagógicos e informativos que possam orientar as Instituições de Educação Superior e as Instituições Hospitalares sobre o Assédio Moral, a Mediação de Conflitos e o Sigilo, considerando a relevância dos temas e os danos e efeitos para os profissionais e para as organizações;

X – Criar padrões mínimos de atuação das Ouvidorias, possibilitando um atendimento diferenciado e qualificado aos usuários dos seus serviços, esclarecendo sobre seu papel e objetivos, valendo-se dos recursos da área de comunicação institucional;

XI – Estimular a formação de redes e outros fóruns locais/regionais, possibilitando a aproximação de Instituições Públicas e Privadas,

inclusive para a formação, o fortalecimento, a qualificação e certificação dos profissionais de Ouvidoria;

XII – Desenvolver projetos e programas que permitam tornar a Ouvidoria mais conhecida, como – por exemplo – a realização de Ouvidorias Itinerantes, fortalecendo sua marca e autonomia, os trabalhos em rede, os intercâmbios e o reconhecimento da sociedade;

XIII – Estimular a participação de pesquisadores e a produção científica no âmbito do FNOU, promovendo a divulgação das suas ações das Ouvidorias e áreas correlatas, bem como dos resultados das pesquisas;

XIV – Definir, em parceria com as Comissões Próprias de Avaliação – CPA's –, como parâmetros básicos – para fins de avaliação e elaboração de relatórios gerenciais e de atuação –, os seguintes indicadores: a) números de registros recebidos, b) registros deferidos/indeferidos, c) tipos de registros, d) tempo de resposta do setor/área, e) tempo de resposta da Ouvidoria, f) setores envolvidos, g) tipos de público demandante, h) canais de atendimento, i) índice de satisfação dos usuários da Ouvidoria, dentre outros, conforme características e especificidades de cada instituição.

Recife-PE, 15 de novembro de 2013

Um resumo das inserções nas Cartas anteriores registra as atribuições da Ouvidoria: "órgão de controle democrático e de defesa de direitos e legítimos interesses constitutivos da cidadania universitária", com função de mediação, "agente indutor de inovações institucionais" (FNOU, 2001); instituto de aprimoramento institucional, visando ao fortalecimento da democracia participativa (FNOU, 2002); receber manifestações dos usuários para encaminhamento às unidades demandadas, colaborando na busca de soluções (FNOU, 2005);

Requisitos ao trabalho do ouvidor – inserção da função de ouvidor no Plano de Cargos e Salários das instituições universitárias (FNOU, 2001), ou seja, a "institucionalização das Ouvidorias" (FNOU, 2003), com Regimento aprovado pelos Conselhos Superiores (FNOU, 2005); direito a participação nos Colegiados Superiores, com direito a voz (FNOU, 2010).

Vilanova (2012) observa que tais requisitos ainda estão longe de concretizarem-se, pela necessidade, nas IES públicas, de aprovação governamental, mais burocrática e demorada. A autora acredita ser mais fácil instituir-se a Ouvidoria nas IES privadas e comunitárias, pela simplificação das decisões. O nível hierárquico deve ser correspondente ao de pró-reitor (Carta de Natal, 2001). A

relação proposta não é a de subordinação ao dirigente máximo, mas de relacionamento institucional igualitário, propiciador de escuta e encaminhamento de recomendações emanadas da Ouvidoria. Ao contrário do que se prescreve, Ouvidores têm dificuldades para serem recebidos pelo dirigente máximo da instituição, de serem levadas em consideração as suas recomendações, sendo que há Ouvidores trabalhando sem gratificação, demonstrando o desprestígio de que padecem, pela falta de prioridade com que são tratados.

Sigilo aos usuários da Ouvidoria (FNOU, 2001). Ainda se verificam resistências quanto ao sigilo dos demandantes da Ouvidoria, embora os demandados sejam informados de que o nome de quem procura a Ouvidoria é de conhecimento do ouvidor, que o resguarda para evitar perseguições e represálias, o que não é incomum.

Resposta célere dos dirigentes dos setores demandados pela Ouvidoria para encaminhamento aos usuários (FNOU, 2001). Quanto a esse ponto, ainda se constata uma cultura institucional muito burocrática e pouco afeita ao cumprimento de prazos de resposta nas universidades, acontecendo mesmo a situação de serem ignoradas demandas da Ouvidoria, sem que os responsáveis sejam advertidos, reforçando esse tipo de comportamento, que acarreta prejuízos aos usuários.

Ampla divulgação das atividades da Ouvidoria, mediante relatórios da Instituição (FNOU, 2001), bem como da *importância de sua implantação nas IES e das Cartas produzidas nos encontros do FNOU, junto aos Conselhos e Associações de Reitores (FNOU, 2003).* Em algumas universidades, a Ouvidoria conta com um espaço fixo no “jornalzinho impresso” de divulgação interna, sendo um bom exemplo a ser seguido por todas, não só para disseminar o conceito de Ouvidoria, mas para difundir os benefícios trazidos concretamente, com as manifestações da comunidade universitária. Um espaço na página eletrônica proporciona um alcance ainda maior para a visibilidade da Ouvidoria, o que deve ser buscado.

Apoio das entidades representativas de reitores à instalação e difusão de Ouvidorias universitárias (FNOU, 2001), uma vez que o FNOU se constitui em referência para a criação de Ouvidorias universitárias no país (FNOU, 2005). Faz-se necessário que entidades que congreguem reitores de universidades públicas, particulares e comunitárias sejam contatadas pelo FNOU, para apresentação dos

benefícios que as Ouvidorias podem trazer para as instituições, fortalecendo o papel do Fórum de consultor nessa atividade. O FNOU (2010) recomenda o cumprimento do Código de Ética dos Ouvidores, definido pela ABO Nacional. Quanto ao perfil do ouvidor, recomenda-se formação profissional de nível superior, que seja conhecedor da instituição e de seu Estatuto e Regimento, com capacidade de ouvir, facilidade de comunicação, postura ética, que não exerça atividade político-partidária e atue com dinamismo, respeitando a liberdade de expressão (FNOU, 2005).

Estrutura e localização da Ouvidoria. A Ouvidoria deve dispor de pelo menos duas salas, sendo uma para o ouvidor e outra para a recepção, dispondo de uma secretária. Os recursos humanos devem ser proporcionais à demanda, tendo, no mínimo, o ouvidor e uma secretária, que cubram o horário integral de funcionamento. Os recursos materiais são telefone, fax, computador com internet, formulário eletrônico de registro de demandas e fôlder com informações sobre a Ouvidoria. Ela deve estar localizada fora do prédio da Reitoria, em local de ampla visibilidade e de fácil acesso, propiciando conforto e privacidade (FNOU, 2010). A Ouvidoria estar distante dos espaços de poder da Administração (Reitoria) favorece a visão de isenção e imparcialidade de que deve gozar o instituto para representar o cidadão, propiciando confiança aos que o procuram e garantindo que não serão identificados e tolhidos na sua liberdade de manifestação.

Nas palavras de Podestá Júnior (2012), pode-se afirmar que o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU) reúne Ouvidores, ex-Ouvidores e pessoas interessadas em criar Ouvidorias nas universidades, tendo trazido contribuições relevantes para o avanço das Ouvidorias no país, o que certamente propiciará mais democracia, transparência e sintonia da Administração universitária com os anseios das comunidades interna e externa. O desafio que se coloca para o Fórum é o de se fazer conhecido pelos dirigentes das IES do país, passo fundamental à implantação de Ouvidorias em bases sólidas, garantia de respeito ao cidadão nos seus legítimos direitos e de valorização dos Ouvidores.

SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Os processos de avaliação levam à tomada de consciência sobre o todo da instituição, tendo por objetivo melhorar a universidade. A partir dessa perspectiva,

entende-se a avaliação como grande alternativa para representar o *locus* acadêmico (OLIVEIRA, 2012).

As universidades passam a ser vistas como organizações prestadoras de serviços para a sociedade, oferecendo “educação”. Em 2003, surge, então, uma nova proposta de avaliação do ensino superior, chamada Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. No conjunto dos seus objetivos, destacamos a ideia de:

[...] integração e de participação – conceitos fundamentais para a construção de um sistema capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade (GLÜER, 2006, p. 3).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) faz a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes, estabelecendo dez dimensões, conforme Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004), dentre as quais destacam-se a comunicação com a sociedade e as políticas de atendimento aos estudantes (OLIVEIRA, 2012).

A Ouvidoria é considerada na dimensão 4, por tratar de assuntos diretamente relacionados com a “Comunicação com a sociedade”. Essa dimensão da avaliação institucional tem como objetivo discutir a comunicação das IES com a sociedade e prestar atendimento aos seus mais variados públicos. Ao fazer referência à comunicação, encontram-se dois grupos de indicadores: os chamados indicadores de comunicação interna – canais de comunicação e sistemas de informações e a Ouvidoria –, e os indicadores de comunicação externa – canais de comunicação e sistemas de informações e imagem pública da IES.

Oliveira (2012) lembra que a Ouvidoria, sendo um canal de comunicação que abre espaço ao diálogo da instituição com seus diferentes públicos e com a sociedade, possibilita o estabelecimento de relações visando à globalidade e à integração dos processos na IES. Os registros da Ouvidoria podem apontar sinais importantes de articulação/desarticulação no âmbito da educação, merecendo atenção no contexto maior de avaliação institucional.

Comungamos com o entendimento de que os resultados dessa avaliação, com base nos dados da Ouvidoria, contribuem com as reflexões necessárias para

um debate político-pedagógico e formativo. Podem surgir indicadores úteis para a gestão interna das IES, abordando aspectos desde a infraestrutura e programas pedagógicos até críticas a docentes, percorrendo questões éticas que não podem ser tratadas como simples indicadores. É necessário um olhar pedagógico, formativo e de ponderação no campo ético. Assim, os temas podem ser tratados no fórum adequado de indicadores, evitando a configuração de um sistema que apenas aponta problemas e favorece um instrumento de perseguição a docentes, aos estudantes e corpo administrativo.

Seja qual for o caminho adotado pela IES e suas possibilidades de atuação, o agir ético visa à credibilidade/legitimidade desse canal de comunicação e urge como questão de pesquisa importante. A exigência do SINAES, na visão de Glüer (2006), embora oportuna em algumas instituições, não deve ser o balizador da criação e da manutenção de uma Ouvidoria universitária. O ato de ouvir os diferentes públicos e refletir sobre suas demandas deve impregnar-se do “DNA” da Instituição, fazendo parte de sua cultura.

É interessante ressaltar que a Ouvidoria, participando do SINAES, tem a oportunidade de ganhar visibilidade oficial, por ficarem registradas suas contribuições. As descrições das atividades da Ouvidoria são encaminhadas para o formulário do SINAES (dimensão 4.1) e devem contemplar suas características de implantação, objetivos, principais atribuições, sistema de trabalho, metodologia de respostas à comunidade, entre outras observações que o ouvidor queira inserir.

A proposta de criação de uma Ouvidoria, enviada ao reitor, entende que o ouvidor universitário pode “contribuir com a Administração na identificação de problemas sistêmicos, na correção de injustiças, na proposição de novos procedimentos, atuando assim como agente de mudança” (TAVARES, 1998).

Será o próprio usuário – ou o cidadão comum – que, por meio da Ouvidoria, irá contribuir para melhorar os processos da rotina administrativa, o que vem favorecer a aplicação das medidas de melhoria em escalas maiores na organização.

Nessa perspectiva, a Ouvidoria pode contribuir com soluções que sejam úteis em nível coletivo, para Lyra (2009):

- estimula o cidadão a abandonar atitude de passiva resignação, face ao desempenho insatisfatório da instituição pública, tornando-o protagonista da mudança;
- ajuda-o, na maioria dos casos, a perceber que a solução das questões de seu interesse imediato, pautada nos princípios de eficácia e de justiça, é indissociável do aprimoramento, *em beneficio de todos*, da ação desenvolvida pelos responsáveis pela *res publica*;
- toma iniciativas de caráter estruturador que objetivam promover mudanças de interesse geral da comunidade universitária e da sociedade.

Diante das considerações expostas, a Ouvidoria se consolida como um dos canais de comunicação da organização.

A Ouvidoria Universitária é um instrumento da democracia participativa, que propicia um canal acessível de comunicação de alunos, professores, servidores e da comunidade externa, com a Administração Superior, contribuindo para sintonizá-la com os anseios coletivos (VILANOVA, 2005, p. 101).

Finalmente, é necessário que o *ombudsman*, por sua própria natureza, seja comprometido com a verdade, cultivando o respeito à ética, à transparência e à honestidade. O êxito do ouvidor na Universidade será proporcional à sua capacidade de ampliar e disseminar uma mentalidade de uma práxis participativa, o que ocorrerá na medida em que exercitar, na sua plenitude, a chamada “magistratura de persuasão”, termo cunhado por Wleide (1995).

6 UMA ATUAÇÃO CONCRETA DE OUVIDORIA: UNIÃO SOCIAL CAMILIANA

Ao delinear os objetivos e métodos desse estudo, entendemos que seria elucidativo descrever uma atuação concreta de Ouvidoria, em que se pudessem perceber alguns de seus desafios concretos, a partir de sua implantação até seu desenvolvimento, tendo em conta propostas fundamentais da Bioética. Servimo-nos, para isso, da experiência profissional que pudemos desenvolver em Ouvidoria Universitária na União Social Camiliana. Como não se trata de uma aproximação avaliativa, mas apenas descritiva de um processo em que está implicada nossa própria experiência profissional, entendemos que esse fato não implicaria conflito de interesses.

Procederemos apresentando alguns dados básicos sobre a União Social Camiliana, em vista de entender o contexto institucional em que se insere a Ouvidoria, bem como os princípios que tal instituição assume. Em seguida, descrevemos o processo de implantação da Ouvidoria na instituição e alguns de seus principais resultados. Todos os dados utilizados para tais esclarecimentos são de domínio público, como já foi dito.

Os aportes teóricos que compõem o escopo argumentativo deste estudo tiveram como base a vivência em Ouvidoria Universitária, na sua concepção, implantação e desenvolvimento, lidando cotidianamente com questões éticas, humanas ou técnicas, nas dimensões individuais e coletivas, interna e externa à comunidade acadêmica. A exemplificação como campo concreto das práticas do ouvidor ocorreu na União Social Camiliana, uma entidade civil, filantrópica, de fins não lucrativos e de assistência social, de direito privado e reconhecida como de Utilidade Pública Federal, registrada no Conselho Nacional de Assistência Social. É certificada na Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e Cultura – MEC (UNIÃO SOCIAL CAMILIANA, 2009).

Os Camilianos, ou Padres Camilianos, são uma Ordem Religiosa Católica fundada em 1590 pelo religioso italiano Camilo de Lellis, voltada para a assistência

espiritual e corporal dos doentes. A “companhia” fundada por Camilo, que mais tarde (1591) foi elevada ao grau de Ordem Religiosa, atualmente está presente nos cinco continentes, testemunhando aquele mesmo amor incondicional, que inspirou Camilo pelos mais necessitados e indefesos. Nas Américas, existem duas províncias: Brasil e Estados Unidos da América (USA). A província brasileira desenvolve, atualmente, trabalhos na promoção e defesa da vida em todos os campos: da educação de base à Universidade, da administração hospitalar à assistência aos marginalizados e abandonados; da catequese paroquial ao ensinamento catedrático. A província dos USA trabalha na administração hospitalar e nas capelanias. Além das províncias, há várias fundações e delegações em países desse continente: Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Argentina, Haiti, Chile e México.

Atualmente, a Província Camiliana Brasileira desenvolve suas atividades em sete principais dimensões: Hospitalar, Educacional, Social, Formativa, Pastoral, Paroquial e Missionária. Atua em todo o território nacional realizando a vontade do Fundador em estar a serviço daqueles que, em seus desígnios e pensamentos, constituíram seu projeto de vida.

A União Social Camiliana representa a dimensão educacional da Província Camiliana Brasileira. Foi instituída no dia 10 de fevereiro de 1954, na cidade de Santos (SP), tendo como objetivos: manter e desenvolver o ensino, a educação e a pesquisa; promover a divulgação de pesquisas e a publicação de obras; colaborar com entidades e órgãos públicos e privados nas atividades de formação de recursos humanos, materiais e espirituais. As atividades educacionais dos camilianos na área da saúde, no Brasil, iniciaram-se em 1963, com a Sociedade Beneficente São Camilo. Foi uma resposta à necessidade de suprir os hospitais com recursos humanos qualificados. No Hospital São Camilo-SP (Pompeia), instalou-se uma Escola de Auxiliares de Enfermagem.

Em 1975, foram criadas as Faculdades Ciências da Saúde São Camilo. Em 1978, quando a União Social Camiliana (USC) transferiu sua sede para São Paulo, assumiu os cursos na área da saúde que, até então, estavam sob responsabilidade da Sociedade Beneficente São Camilo, entidade camiliana pioneira no país. No início da década de 1990, as Faculdades passaram a ser denominadas Faculdades Integradas São Camilo, transformando-se em Centro Universitário São Camilo-SP

em 17 de novembro de 1997. No mesmo ano, foi adquirido imóvel para construção do *campus* Pompeia, no Bairro de Vila Pompeia (SP). Atualmente, a São Camilo está presente em oito Estados brasileiros: São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Paraná, por meio de suas Unidades Educacionais. De acordo com a filosofia camiliana, a noção de saúde está vinculada ao bem-estar integral do ser humano: “Educar para promover a saúde é um meio de desenvolver a sociedade e de minimizar a desigualdade entre as pessoas”.

6.1 A União Social Camiliana e sua Carta de Princípios

A Carta de Identidade das Entidades Camilianas representa a consolidação dos princípios que clareiam e norteiam o universo camiliano: sua finalidade, intenções e objetivos. Foi elaborada pela Província Camiliana em 2002, como Carta de Princípios, sendo que, em março de 2014, teve seu conteúdo atualizado e aprovado pelo Conselho Provincial. A Carta, além de ser um documento normativo, apresenta o compromisso ético da Organização, orientando e direcionando as atividades camilianas com o intuito de servir de reflexão sobre sua visão, missão e valores.

A Carta de Identidade das Entidades Camilianas também expõe a importância do “dar de si”, do respeito ao próximo e da contribuição para tornar a vida da população um pouco melhor, especialmente a dos mais necessitados. Essas escritas são marco referencial para diversos outros documentos e iniciativas organizacionais. Dentre essas iniciativas no amplo conjunto de suas dimensões, surge a implantação da Ouvidoria-Geral na União Social Camiliana, em 2006.

Carta de Identidade das Entidades Camilianas

1 Nós, Camilianos, da Província Camiliana Brasileira da Ordem dos Ministros dos Enfermos e Delegações - Padres e Irmãos -, declaramos publicamente, através de nossas entidades, nosso compromisso de fidelidade aos ideais do fundador, São Camilo de Lellis (1550-1614). Atualizamos nosso carisma e espiritualidade para o nosso tempo, a fim de servir, com amor evangélico e competência profissional, às novas e futuras gerações, no âmbito da saúde, em

suas múltiplas necessidades, sejam elas biológicas, ecológicas, sociais, psíquicas ou espirituais.

2 A missão profética que herdamos do Evangelho e de São Camilo, consiste em seguir Jesus no cuidado samaritano dos doentes, “*estive enfermo e me visitastes*” (Mt 25,36) e “*testemunhar no mundo o amor (...) de Cristo para com os doentes*” (Constituição, no.1). Segundo nossa Constituição, no coração de nosso ministério, encontramos o compromisso e a consciência de que: “*pela promoção da saúde, cura da doença e alívio do sofrimento, cooperamos na obra de Deus criador e glorificamos a Deus no corpo humano e manifestamos nossa fé na ressurreição*” (no. 45).

3 Quanto à *vida e saúde*, procuramos respeitar todas as suas dimensões – biológica, psíquica, social e espiritual. Empenhamo-nos em promovê-las, preservá-las e delas cuidar, segundo os valores éticos, cristãos e eclesiais, desde o momento inicial até o seu fim natural. Incentivamos que este cuidado profissional seja sempre mais de caráter inter, multi e transdisciplinar. Cultivamos uma visão holística e ecumênica, repudiando tudo quanto possa agredir, discriminar ou diminuir sua plena expressão, desde o nível pessoal até o socioambiental e ecológico.

4 Quanto à *pessoa humana*, reconhecemos, promovemos e defendemos sua inalienável dignidade. Acreditamos que somos filhos(as) queridos(as) de Deus, criados(as) à sua imagem e semelhança. Almejamos que todos(as) primem pelo cuidado responsável, pela escuta atenta e empática e pelo profissionalismo humanizado. Procuramos sempre, seja na educação à saúde, no cuidado dos doentes ou na ação social de proteção dos vulneráveis, “*colocar o coração nas mãos*” (S.Camilo). Vivendo a fidelidade criativa ao nosso carisma, vamos ao encontro dos que se encontram nas “*periferias geográficas e existenciais da vida humana*” (Papa Francisco).

5 Quanto aos *profissionais de nossas entidades*, estes constituem nosso principal e verdadeiro patrimônio. Graças à sua competência humana e profissional, os valores camilianos são preservados e implementados na prática. Procuramos desenvolver e aplicar uma política de recursos humanos visando a sua contínua capacitação humana e profissional. Buscamos criar um clima de união, fraternidade e corresponsabilidade em todos os níveis de atuação. Incentivamos a inserção dos profissionais em atividades missionárias e de voluntariado.

6 Quanto à *administração das entidades*, empenhamo-nos na busca incessante de novos conhecimentos humanos, científicos, tecnológicos, éticos e pastorais. Esses valores garantem a utilização sustentável e inovadora dos recursos, em vista da humanização das relações e processos, bem como da qualidade dos serviços prestados. A administração de nossas entidades não é um fim em si mesma, mas um instrumento para o exercício eficiente, eficaz e sábio de nossa missão no mundo da saúde.

7 Quanto às *Entidades Camilianas*, buscamos sua autossustentabilidade e perenidade, implementamos estratégias que avaliem e desenvolvam seus recursos, alinhando-os com nossa identidade e missão camiliana. Estamos abertos à cooperação e estabelecimento de alianças nacionais e internacionais. Nossas lideranças, seja no âmbito assistencial, educacional ou social, promovem sinergia de esforços e recursos, mútua ajuda e parcerias entre áreas afins. Uma única logomarca é expressão visível das entidades, na sua identidade, unidade e missão, em vista da promoção e construção de uma sociedade mais saudável, justa e solidária.

NOTA: Este documento foi aprovado pelo Conselho Provincial da Província Camiliana Brasileira em reunião ordinária de 14 de março de 2014, ano jubilar da celebração do IV Centenário da morte de São Camilo de Lellis (1614-1014).

6.2 Implantação da Ouvidoria-Geral na União Social Camiliana (USC)

A Ouvidoria-Geral da União Social Camiliana (USC) foi implantada em janeiro de 2006 e empossada em 1º de fevereiro de 2006 por Ato da Superintendência, com a aprovação do Regimento Interno da Ouvidoria, em cumprimento às suas atribuições e competências. Tem como objetivo construir uma cultura de comunicação e relacionamento permanentes entre a comunidade de estudantes e colaboradores internos com os dirigentes da Instituição. É um instrumento de democracia participativa, que propicia um canal acessível de comunicação interna e externa com a Administração Superior, contribuindo para sintonizá-la com os anseios coletivos. O Ouvidor-Geral é representante do usuário, atuando de forma imparcial e ética na defesa dos legítimos direitos. O Instituto da Ouvidoria na USC deve operar com independência e autonomia, oferecendo “apoio à gestão” administrativa quanto à melhoria de qualidade de processos que envolvem aspectos administrativos e comportamentais e humanos.

Nesse campo de interlocução direta entre estudantes e gestores, a Ouvidoria da USC recebe reclamações, sugestões, solicitações, informações, elogios e denúncias, dando-lhes os devidos encaminhamentos, prescindindo, o quanto possível, da burocracia e articulando providências para a solução ágil de problemas diversos existentes na Instituição. A Ouvidoria atua como crítico interno, como

fomentador de soluções, mediante proposições que encaminha a instâncias superiores da Universidade, com base nas demandas acolhidas, visando ao aperfeiçoamento institucional. Não tem função executiva em nível de deliberações, mas de mediação e articulação, contribuindo para a prática pedagógica da cidadania, pelo esclarecimento sobre os direitos e deveres de cada cidadão.

A Ouvidoria-Geral atende às demandas do público interno, chamada *ouvidoria interna*, e do público externo, *ouvidoria externa*, com atenção aos usuários dos serviços prestados pela universidade. A característica central dessa instância é atuar no âmbito da Educação, incluindo as demandas provenientes das oito unidades camilianas de ensino no Brasil.

Na fase de concepção da Ouvidoria-Geral, foi de suma importância a elaboração de dois instrumentos normativos que auxiliassem na implantação e desenvolvimento dos trabalhos com independência e autonomia: o Regimento Interno e a Política da Ouvidoria, incorporada nas Políticas Institucionais da área educacional – União Social Camiliana. Representam dois “marcos” que oficializam as ações desenvolvidas e fortalecem a cultura de comunicação permanente com seus colaboradores e comunidade, aprimorando os mecanismos de comunicação organizacional. Outra iniciativa favorável à oficialização dos trabalhos da Ouvidoria na instituição sua participação na Carta da Superintendência da União Social Camiliana, expondo um relato de percurso, resultados e metas, indicando a prospecção de atividades para os anos seguintes, incluindo orçamento próprio previamente aprovado em Conselho Gestor. Na rotina organizacional, a Ouvidoria-Geral apresenta mensalmente Relatórios Gerenciais como Consolidado dos Dados Estatístico-Quantitativos e Descritivo-Qualitativos, Relatórios Setoriais e Relatórios de Recomendações para a alta direção, documentos de argumentação detalhada e fundamentada nas demandas acolhidas pela Ouvidoria e submetidas à avaliação sistêmica da Ouvidora.

O ouvidor apresenta, no relatório de recomendações e providências, dados não confidenciais, mas de relevância para a leitura administrativa, apontando tendências de maior fragilidade dos processos no cenário institucional, com base nas demandas reclamatórias e/ou na localização e segmento de falhas crônicas com impacto na qualidade dos serviços e/ou no ambiente de relacionamentos humanos.

Contribui em reuniões mensais junto à alta direção para a exposição de recomendações e indicadores para o planejamento de ações gerenciais e estratégicas. O escopo de procedimentos envolve a coordenação das Ouvidorias regionais e o estudo sistemático das informações que demandam das regionais. A Ouvidoria-Geral traça um cenário mensal das principais ocorrências e oferece ações propositivas para a correção e prevenção de falhas nos processos organizacionais. Assim, é possível contribuir para o PDI da Instituição – Planejamento de Desenvolvimento Institucional (PDI) – e, atualmente, em nível de Governança Corporativa.

Uma empresa de Consultoria independente em Gestão Universitária é regularmente contratada pela alta direção (USC) para a avaliação da qualidade de práticas em gestão administrativa e de pessoas no ambiente corporativo. Os principais objetivos da consultoria são assegurar um controle de qualidade sobre o serviço educacional oferecido, assim como atender aos indicadores oficiais do MEC (Ministério da Educação) e auxiliar no aperfeiçoamento das práticas satisfatórias da Organização. A Ouvidoria-Geral compõe o grupo de áreas avaliadas, e os dados avaliados são apresentados em relatórios (ANEXO E) aos dirigentes da Organização, seguido de uma devolutiva presencial para cada liderança de área. Nesse encontro de *feedback* das avaliações são observados se existe consonância das atividades praticadas com as Políticas Institucionais correspondentes a cada área. Segue, daí, a importância da Ouvidoria elaborar sua Política de compromisso e função, assim como um Regimento Interno, ambos submetidos à aprovação dos dirigentes que endossam como parte de uma Política Organizacional. A Política de Ouvidoria USC estabelece como objetivos:

- Ouvir e acolher as demandas dos membros das Unidades Camilianas;
- Atuar na mediação, solução e prevenção de conflitos;
- Agilizar, de maneira sistemática, a circulação de informações de interesse dos membros da Organização, simplificando procedimentos e interagindo com os canais de representação e participação existentes;
- Exercer suas funções com independência e autonomia, zelando pelo sigilo, controle de processos internos e aspectos legais;

- Identificar problemas no atendimento dos membros das Unidades Educacionais, assessorando a superintendência, reitorias e diretorias na resolução dos mesmos;
- Avaliar os indicadores estatísticos gerados nas Ouvidorias Geral e Locais, relativos às reclamações, solicitações, informações e elogios, apresentando sugestões de melhoria técnica, operacional e humana aos respectivos líderes e dirigentes da Instituição;
- Assessorar as Ouvidorias Regionais na competência e atribuição de suas funções de mediação interna e serviços à comunidade;
- Solicitar informações, esclarecimentos e documentações necessárias de diversas unidades educacionais, com aprovação da superintendência, visando a subsidiar o encaminhamento de processos acompanhados pela Ouvidoria;
- Divulgar e contribuir de maneira sistemática para o fortalecimento das redes de comunicação organizacional;
- Estabelecer diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo das ações ouvidoras e suas respectivas contribuições e recomendações nos processos de gestão administrativa e acadêmica.

Destacamos do Regimento Interno (ANEXO F), aprovado no Art. 5º do Ato Normativo nº 1, de 7 de abril de 2005, algumas de suas atribuições:

*Artigo 1º – A Ouvidoria, no exercício de suas funções, atribuições e competências, em conformidade com as resoluções aprovadas neste Regimento, tem como objetivo acolher e ouvir os membros das Comunidades Educacionais e Universitárias, da educação infantil à pós-graduação *stricto sensu*;*

[...]

Artigo 2º – Competem à Ouvidoria da União Social Camiliana as seguintes atribuições:

I – Acolher as demandas de todos os colaboradores da Instituição, tais como: diretores, funcionários, professores, terceiros com vínculo contratual e demais comunidades externas da USC;

[...]

III – Agilizar, de maneira sistemática, a circulação de informações de interesse dos membros da USC, simplificando procedimentos e interagindo com os canais de representação e participação existentes;

[...]

VII – Sugerir à Superintendência a correção de erros e omissões, seguindo os Estatutos, Regimentos e a Carta de Princípios das Entidades Camilianas;

VIII – Atuar na solução e prevenção de conflitos;

IX – Estimular os Centros Educacionais, Faculdades e Centros Universitários a explicarem e informarem aos estudantes, funcionários professores e colaboradores em geral seus procedimentos Institucionais adotados, de forma clara, humana e profissional;

[...]

Artigo 4º – O Ouvidor, no desempenho de suas funções, deverá:

[...]

III – Zelar para que os princípios da legalidade, igualdade e imparcialidade sejam sempre respeitados e aplicados no trato das questões que envolvam todos os colaboradores da USC.

IV – Exercer suas funções com independência e autonomia, seguindo o Regimento Interno, com o objetivo de garantir o direito e o respeito á pessoa humana;

[...]

São Paulo, 1º de fevereiro de 2006

Estrutura Operacional

A Ouvidoria-Geral da USC desempenha suas prerrogativas por Regimento próprio e está se encaminhando para o nono ano de atuação dotada de autonomia funcional e estimulando a participação do cidadão na gestão universitária.

As demandas acolhidas pela Ouvidoria submeteram-se à análise detalhada de seus conteúdos, sob proteção de sigilo do autor e o tratamento da informação com privacidade e confidencialidade. Os acessos a esse canal ocorrem por via eletrônica, presencial, telefônica ou por carta. Os manifestantes recebem uma primeira resposta e ampliam seus históricos de comunicação com a Ouvidoria na proporção da complexidade dos assuntos. A comunicação por meio eletrônico é automaticamente registrada e computada na plataforma eletrônica (Sistema Ouvidor), que organiza os dados e gera os relatórios detalhados. O histórico individual de acessos e/ou diálogo com a Ouvidoria, do início à finalização, ficam resguardados nesse sistema concebido e desenvolvido pela Ouvidoria-Geral em 2007 (ANEXO G). O acesso ao Sistema só pode ser feito pelo ouvidor, com senha única. As manifestações são classificadas por: reclamações, denúncias, solicitações, informações, sugestões e elogios. Outros critérios de análises são aplicados com

atribuição porcentual e de outros parâmetros, com cortes de análise constantemente atualizados.

Atendendo ao aumento crescente de participação da comunidade acadêmica nas dinâmicas institucionais, a Ouvidoria-Geral, em concordância com os dirigentes, criou a *Rede de Ouvidorias Regionais*, com a implantação de Ouvidorias em sete unidades: São Paulo (capital), Espírito Santo (Cachoeiro de Itapemirim), Brasília (Distrito Federal), Minas Gerais (Belo Horizonte), Bahia (Salvador), Rio Grande do Sul (Porto Alegre), Rio de Janeiro (capital). Trata-se de uma iniciativa pioneira de rede de Ouvidorias na iniciativa privada no Brasil.

Os Ouvidores regionais foram definidos pelo Ouvidor-Geral, em visita a cada unidade. São realizados treinamentos presenciais e à distância de capacitação para os Ouvidores da rede, bem como para a operacionalização do Sistema Ouvidor, que estabelece comunicação permanente em tempo real com cada Ouvidoria Regional. Os Relatórios Gerenciais (Regionais) são encaminhados para a Ouvidoria-Geral, que consolida os dados e realiza a análise sistêmica do cenário institucional, que será compartilhada com a alta direção. As Ouvidorias Regionais seguem as diretrizes apontadas no Regimento Interno da Ouvidoria-Geral de 1º de fevereiro de 2006, assim como as orientações do Código de Ética do Ouvidor (ABO, 2000). As Ouvidorias Regionais, respeitadas nas suas características locais, também atuam nos três principais eixos de atividades: a) Escuta da comunidade acadêmica; b) Escuta da comunidade interna (colaboradores); e c) Elaboração de Relatórios Gerenciais, recomendações e providências aos gestores, incluindo as demandas diretas com a Ouvidoria-Geral para o suporte necessário às particularidades que enfrentam no cotidiano de suas Ouvidorias.

Destaca-se a prática permanente de identificação e prevenção de reclamações e demandas crônicas (pontos fracos e de ameaça) no cenário das unidades, elegendo indicadores como ferramentas de avaliação contínua. O controle estatístico e de análise qualitativa dos dados é parte dos relatórios que irão subsidiar as decisões administrativas e a adoção de medidas para a melhoria da qualidade da prestação do serviço e para o planejamento estratégico organizacional.

6.3 Ouvidoria na USC: alguns resultados

No período de 2007 a 2013, foram computadas 13.628 manifestações, distribuídas entre as sete representações regionais (UNIÃO SOCIAL CAMILIANA, 2013). A Ouvidoria da União Social Camiliana, nesses sete anos (de dados computados), acolheu mais de 13.000 manifestações, que não representaram *verdades* ou *mentiras*, mas oportunidades significativas de vocalização e participação cidadã de estudantes e colaboradores dentro da Instituição. Representam, sobretudo, oportunidades de aproximação dos estudantes e funcionários com os dirigentes da Universidade. Nessa linha, parece lícito pensar que tais resultados fomentam constantemente um processo de maturidade organizacional, afastando, sobretudo, as típicas manifestações informais, que, quando negativas e inconsistentes, não desestabilizam o clima organizacional.

Tabela 3 – Número de Tipificação de Manifestações da Ouvidoria da USC

Ano	Reclamações	Solicitações	Informações	Sugestões	Elogios	Total
2007	720	589	711	66	107	2193
2008	853	632	634	139	162	2420
2009	1112	530	410	200	155	2407
2010	961	206	289	194	167	1817
2011	990	272	694	38	67	2061
2012	806	261	160	145	35	1407
2013	802	276	199	25	21	1323
Total Geral	6244	2766	3097	807	714	13.628
	45,80%	20,20%	22,70%	5,90%	5,40%	100%

TOTAL: 13.628 manifestações (jan. de 2007 a dez. 2013)

Gráfico 1: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2013

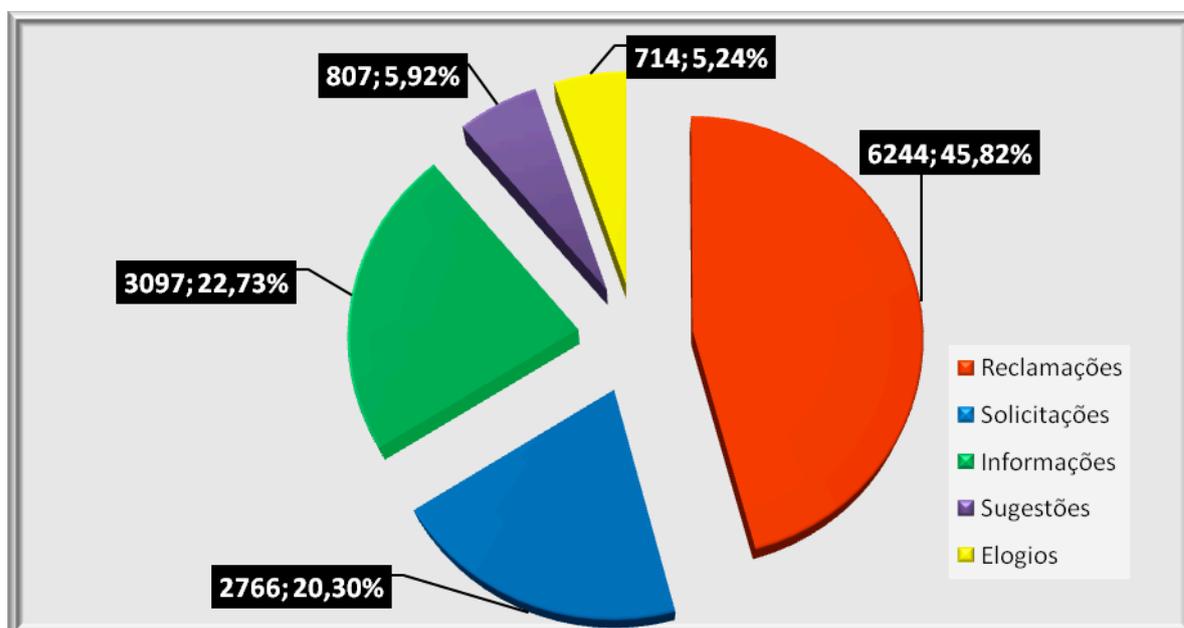


Gráfico 2: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2007

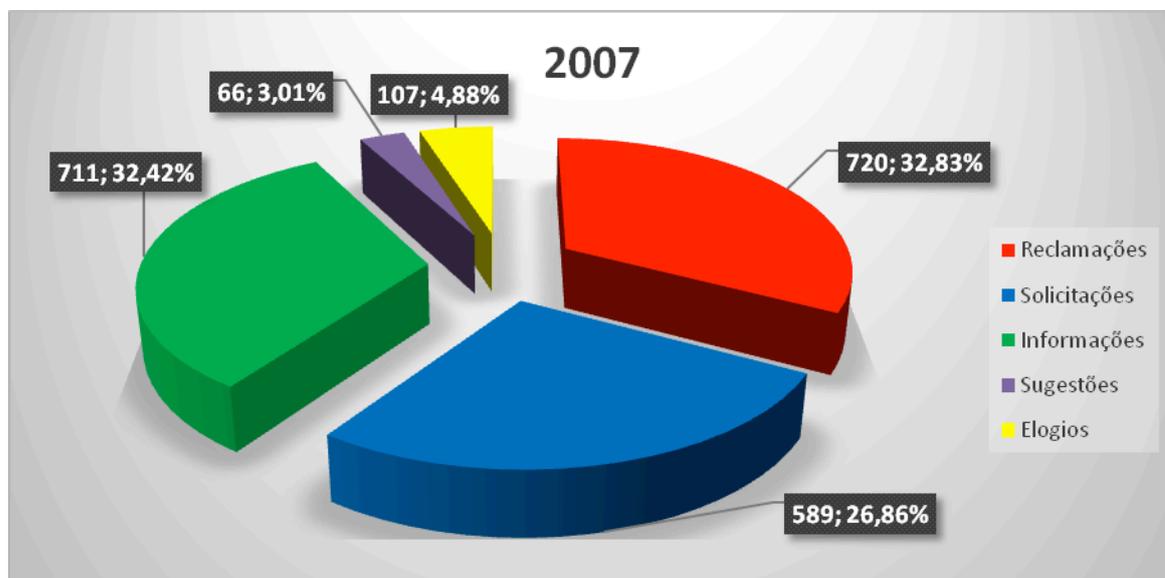


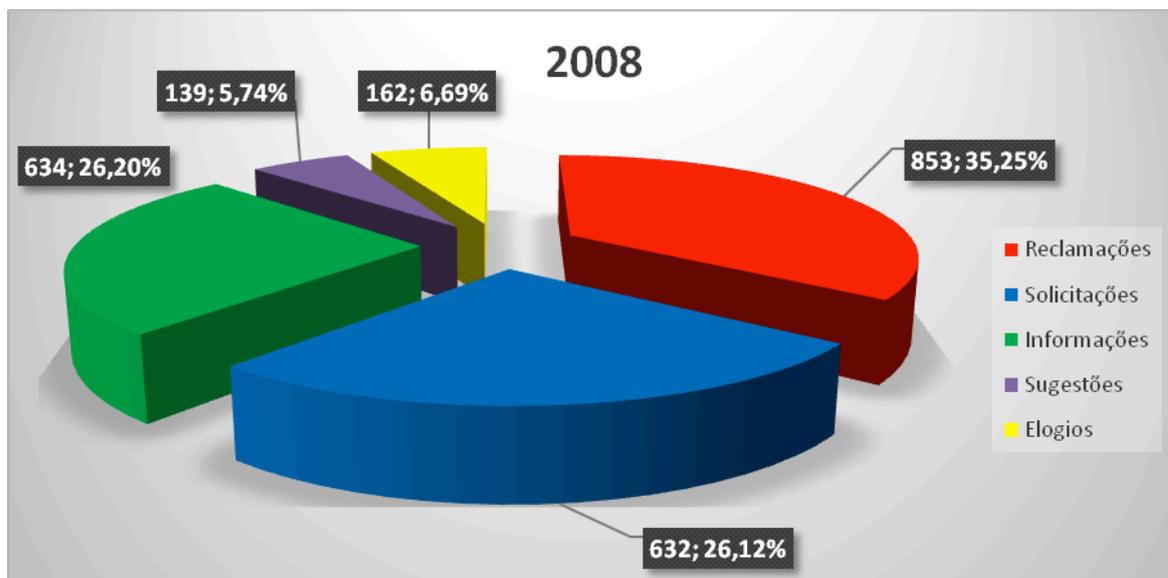
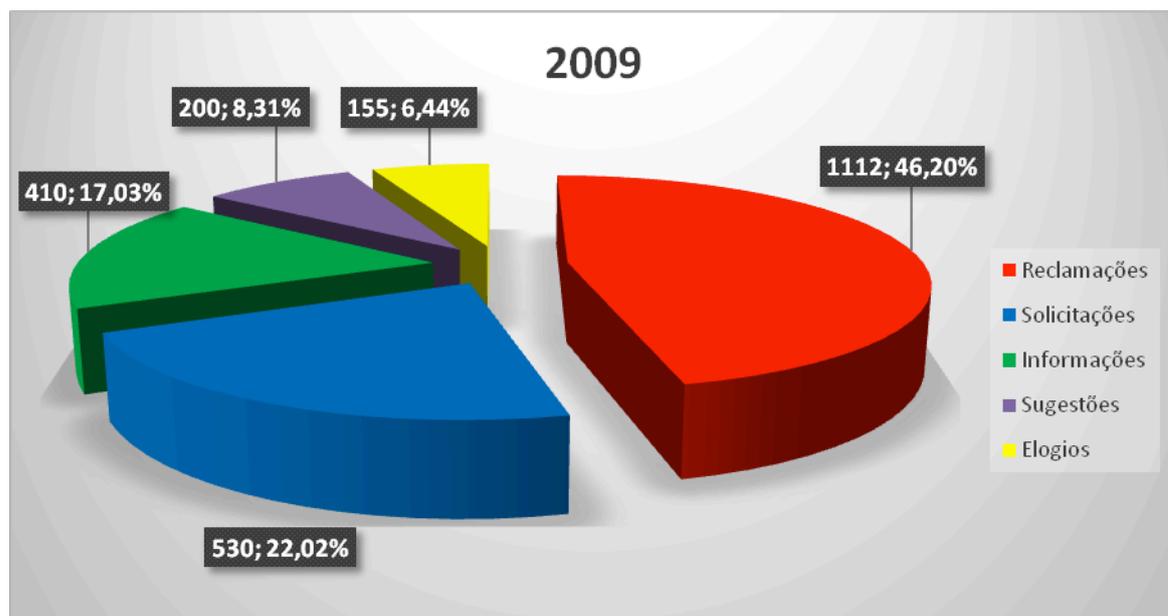
Gráfico 3: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2008**Gráfico 4: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2009**

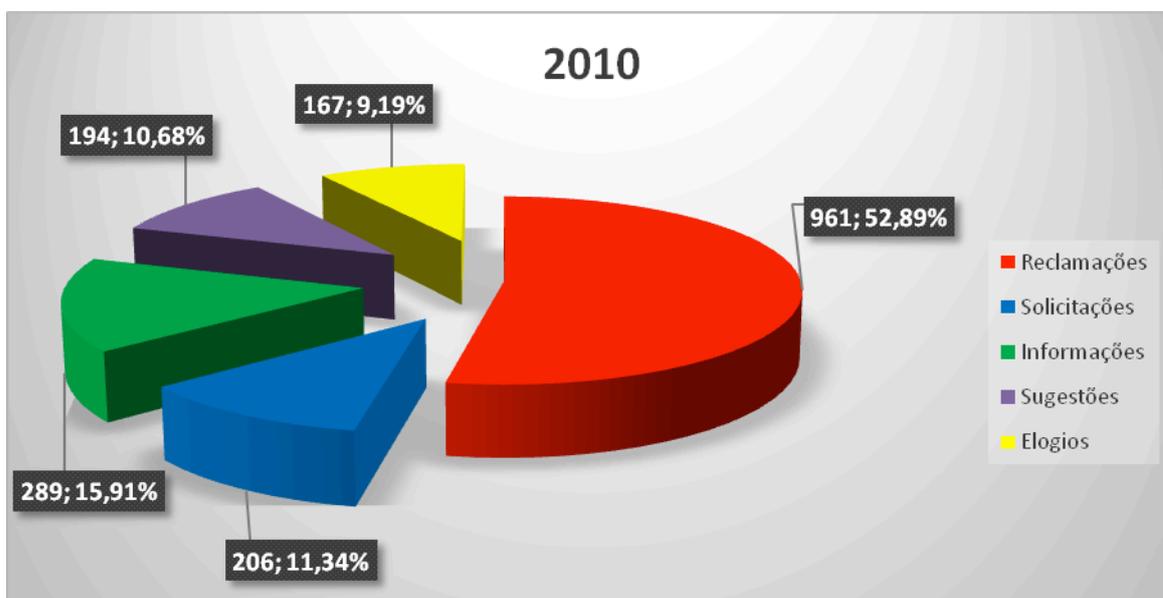
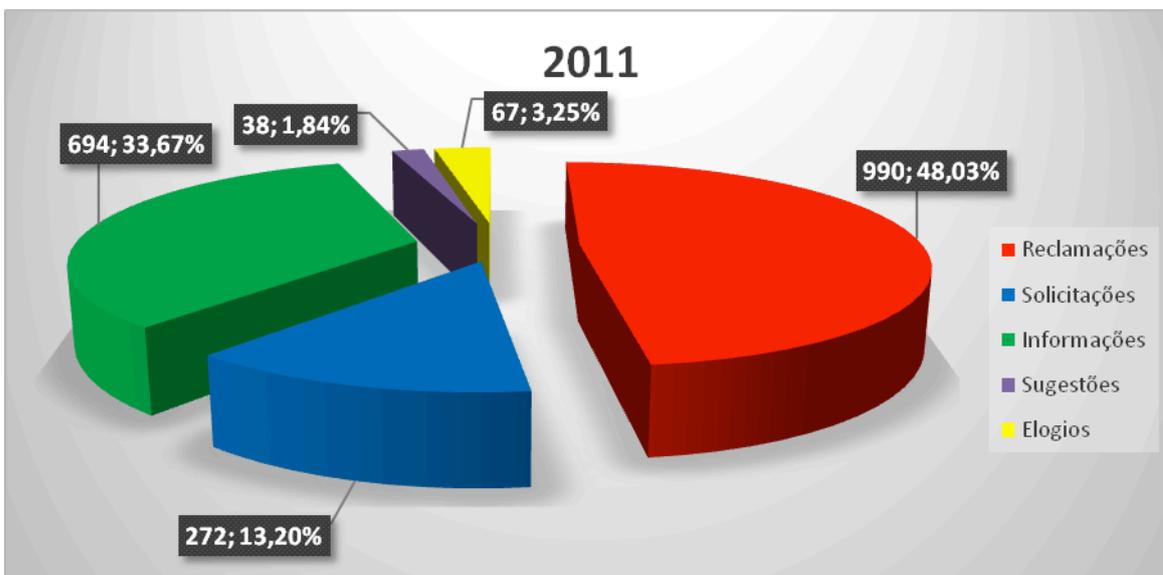
Gráfico 5: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2010**Gráfico 6: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2011**

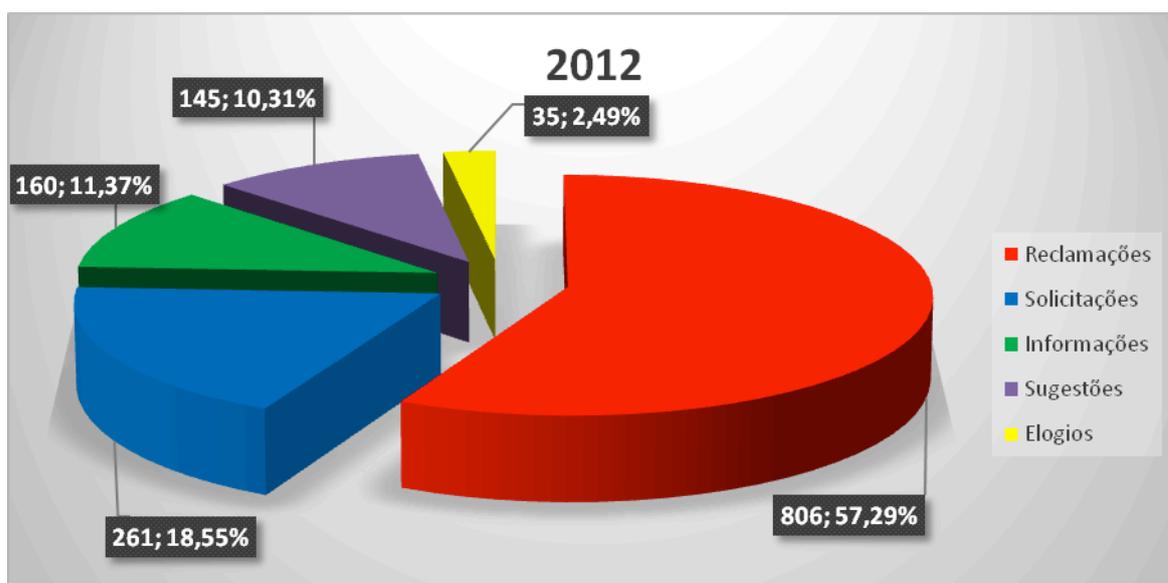
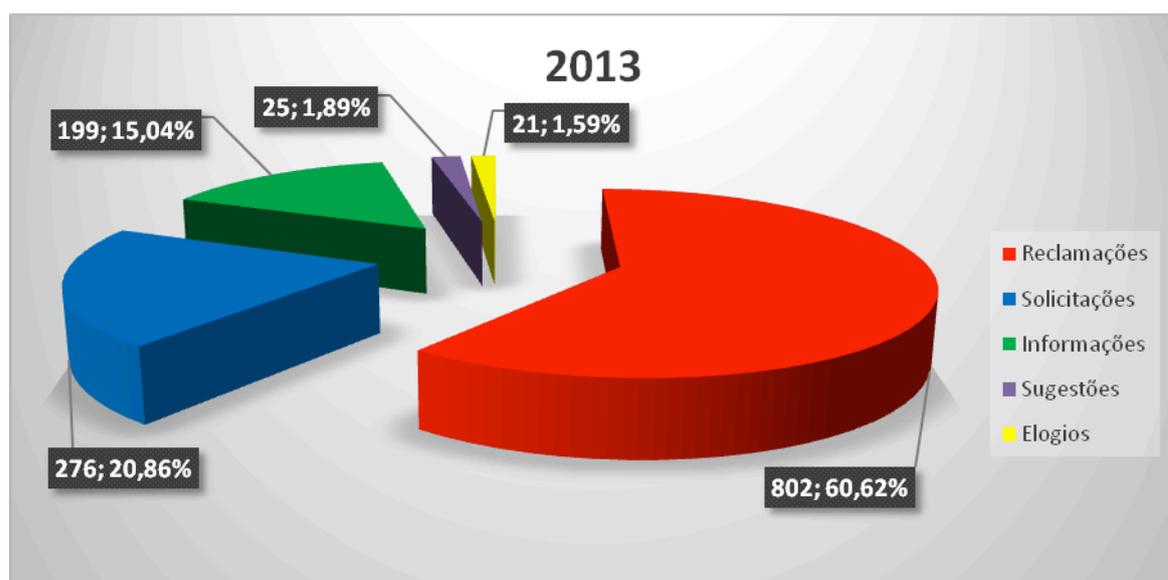
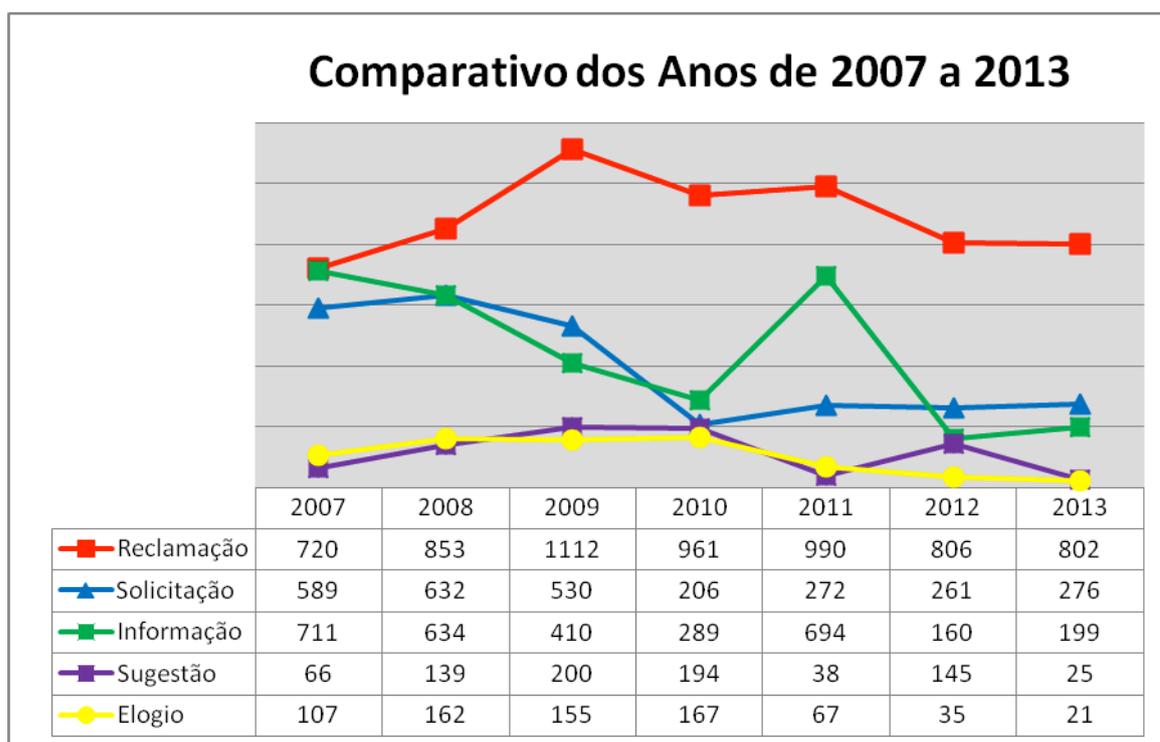
Gráfico 7: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2012**Gráfico 8: Distribuição Porcentual dos Tipos de Manifestações no ano de 2013**

Gráfico 9: Comparativo da Frequência dos tipos de Manifestações do período 2007 a 2013



Intercâmbio de Experiências e Parcerias – Ouvidoria Geral USC

As experiências em intercâmbios, cursos, parcerias, publicações, contribuições na área são importantes, sobretudo, para o aprimoramento contínuo dos conhecimentos e competências nas práticas de Ouvidoria. Ao buscar essas oportunidades, a Ouvidoria da União Social Camiliana amplia possibilidades de crescimento para a consolidação de suas atribuições no âmbito institucional. No início de sua trajetória, as publicações em revistas internas foram interessantes para a apresentação de seus objetivos na organização, se aproximando das comunidades estudantis, de gestores e funcionários.

As participações de maior relevância incluem a Ouvidoria-Geral na comissão do Ministério do Trabalho e do Emprego, em parceria com a FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), para a elaboração das ocupações profissionais do Ouvidor no Brasil. O resultado do trabalho da comissão foi a inclusão da função do ouvidor na CBO 2002, publicada em abril de 2013. A apresentação do Modelo de Ouvidoria em Rede em Instituição de Ensino no II Seminário de estudos sobre Difensore del Popolo na Università di Roma La Sapienza, em 2008, representou uma ampliação da visibilidade do trabalho nesse segmento. Sediou o Congresso

Brasileiro de Ouvidores/Ombudsman e dois Encontros do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários que possibilitaram maior integração de experiências. O encontro de grupo de estudo com a Ouvidoria da Universidade de El Salvador mostrou a amplitude das atribuições do ouvidor respeitada a realidade sociocultural onde está inserido. Nos encontros que ocorreram no Congresso Internacional da IOA, foi possível interagir com os Ouvidores das Universidades: Georgetown University, Florida Gulf Coast University, The University of Texas at Austin, University of California-SF, Yale University School of Medicine, The University of North Carolina at Chapel Hill, e propor futuras parcerias de intercâmbio para aprimoramento profissional.

As experiências residem na certeza de que a Ouvidoria nunca prescindirá de continuados aprimoramentos em muitos fatores envolvidos para a consolidação de suas práticas profissionais.

7 BIOÉTICA E OUVIDORIA NUMA VISÃO MULTIDISCIPLINAR

Esse tópico se propõe a identificar e estudar os fundamentos da Bioética que se nos parecem fortemente interativos com os fundamentos da Ouvidoria, expostos até o momento, buscando inter-relações entre ambas as áreas. Ao identificarmos tais bases da Bioética, procuramos estudar os elementos de possível interação e de contribuição teórica ali presentes.

Muitas disciplinas confluem e efetivamente contribuem para um empreendimento dinâmico e colaborativo, que constitui o sujeito da Bioética, produzindo conhecimento multidisciplinar que aborda uma gama diversificada de questões éticas associadas às ciências da vida e às questões socioambientais. Nesse contexto de abrangente produção de conhecimento, a Bioética enriquece o campo acadêmico elaborando reflexões para os debates necessários frente às multidisciplinaridades, que usufruem da riqueza dessas contribuições. Anjos e Siqueira (2007) afirma que a Bioética se desenvolve como atividade ética e, particularmente, sistematizada de forma acadêmica.

Destacamos as considerações de Garrafa e Pessini (2003) ao referir que os estudiosos da Bioética nos revelam a abrangência do tema com o compromisso de demonstrar as oportunidades que a Bioética proporciona, como uma nova disciplina que estuda a ética nas mais diferentes situações de vida, ampliando seu campo de influência teórica e prática do exclusivo âmbito biomédico/biotecnológico até o campo ambiental, passando, inequivocamente, pelo campo das questões sociais. Nessa perspectiva, que cria um ambiente ético de estudo multidisciplinar, ressaltamos a visão do autor quando diz que Bioética, ao inserir estudos éticos no campo multidisciplinar, identifica vários aspectos e preocupações com as questões sociais. São questões complexas, examinadas sob diferentes linhas teóricas, gerando também instituições concretas e interventivas dentro do contexto histórico em que se desenvolve.

Diante da perspectiva multidisciplinar, a Ouvidoria, assim como a Bioética, interage com uma gama diversificada de questões éticas, sobretudo voltadas para o

campo social, solicitando importante articulação com diferentes setores e segmentos da sociedade em nível político, jurídico, cultural, humanitário, entre outros. Instale-se, nesse contexto, a interlocução da Ouvidoria com diferentes equipamentos sociais e áreas do conhecimento. Parece-nos justo pensar que o encontro interdisciplinar da Ouvidoria com a Bioética possa enriquecer o modo reflexivo, aprofundado e construtivo do ouvidor ao praticar suas atividades diante da complexidade de valores humanos projetados nas formas de manifestações da sociedade, incluindo suas características culturais. São momentos que envolvem a proteção dos sujeitos, o trabalho com transparência de informações e o cuidado com a verdade, confidencialidade e com elementos subjetivos. Tanto a Bioética quanto a Ouvidoria examinam caminhos reflexivos e concretos para levar as questões éticas a campo, cada qual nas suas bases disciplinares, mas que confluem diante do interesse e da motivação em proposições na realidade de uma sociedade plural, com complexas necessidades.

A intersecção da Bioética com a Ouvidoria se dá, portanto, na medida em que ambas as disciplinas interagem em nível de contribuições e inovações no campo prático, ampliando as possibilidades de cuidado com o cidadão mediante as deficiências que cursam na dinâmica social e que atingem frontalmente a proteção dos seus direitos e deveres.

O resultado da visão interdisciplinar qualifica a ação do ouvidor para as questões bioéticas enquanto eixo de elaboração de conhecimentos e atitudes que inovam em posturas profissionais e aprimoram a concepção de proteção do indivíduo na dimensão de seus valores. Acreditamos que a construção do conhecimento em Ouvidoria, com a característica eminentemente inter e multidisciplinar com a Bioética, é marca fundamental de todo e qualquer processo de cuidado, que, sendo integrativo, abraça a globalidade do ser humano, nas suas dimensões fundamentais, como um ser físico, psíquico, social, cultural e espiritual.

Para compreender a atuação da Ouvidoria no campo social, é interessante reiterar que ela se constituiu acompanhando as transformações sociopolíticas e culturais ao longo do tempo, ajustando-se às características e diversidades das sociedades de cada época. A Ouvidoria viveu períodos de maior e menor possibilidade de contribuição no campo social até a atualidade. Para Oliveira (2005),

é inegável a importância do impacto que a Ouvidoria tem hoje e que, provavelmente, aumentará nos próximos anos, com relação à evolução dos referenciais societários existentes no mundo contemporâneo.

O processo democrático abriu caminhos para a democracia representativa e participativa, momento de grande impacto no modelo de Ouvidoria brasileira. Romano (2008) destaca alguns marcos legais nesse caminho, referendando a Constituição Federal de 1988, em que está registrado o compromisso de valorização do cidadão, da inserção dos direitos do consumidor e da definição de novas posturas frente ao dever do Estado em viabilizar a participação do cidadão com dispositivos fundamentados na cidadania e nos direitos e garantias individuais. Uma nova dimensão da cidadania é observada no Art. 37º da Constituição Federal de 1988:

Da Administração Pública:

§ 3º – formas de participação do usuário;

I – As reclamações relativas aos serviços públicos;

II – O acesso dos usuários a registros e a informações sobre atos de Governo;

III – A disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo ou função.

É um panorama que apenas ilustra a evolução de direitos do cidadão, mas que não garantem o seu cumprimento na cultura brasileira, sendo necessária a mobilização e a iniciativa de equipamentos sociais que defendesse esses direitos adquiridos. Nessa perspectiva, a Ouvidoria se apresenta como uma dessas iniciativas no campo social que imprimem “tônus” na sustentação da participação cidadã para fazer valer os direitos adquiridos. O Decreto nº 44.074 exemplifica a emancipação da participação cidadã por meio de dispositivos legais, para que a iniciativa pública tenha acesso à informação, qualidade e controle da administração pública, hoje disponibilizados por ações da Ouvidoria. A transparência e o acesso à informação estão previstos como direito do cidadão e dever do Estado na Constituição Federal Brasileira e em diversos normativos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00), Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/09) e, mais recentemente, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11).

A Ouvidoria como iniciativa pública cursa com o pluralismo e a diversidade social, interagindo com as diferenças e as semelhanças expressas nas manifestações individuais e coletivas. Representa o protagonismo da sociedade nas tentativas de mitigar a *vulnerabilidade* do cidadão. Identificar-se como cidadão autônomo e livre na sociedade deveria corresponder ao sentimento de valorização e de voz ativa, ao contrário a uma posição de desvantagem e de desvalorização, que muitas vezes decorrem da deficiência dos Órgãos de administração pública ou da iniciativa privada.

As Ouvidorias assumem a luta pelo espaço democrático e os desafios de imprimir as questões éticas nesse contexto. Tornam-se “canais de diálogo” com a população e com as organizações, assim como estabelecem diálogo permanente com outras áreas do conhecimento, ampliando suas possibilidades de contribuição sintonizadas com a complexidade dos temas sociais. Parece justo pensar que a Ouvidoria encontra na Bioética a profundidade de estudos e proposições em respeito pelo ser humano, valorizando o princípio de autonomia e diversidade no “servir da Bioética”, que leva a se adaptar às culturas próprias de cada civilização, ao mesmo tempo que permite também adotar medidas que possam ser universalmente exigíveis.

Nessa linha de observação de medidas “universalmente elegíveis”, urge a preocupação com as desigualdades e as injustiças econômicas e sociais, surgidas em consequência da globalização, que tem sido bastante criticada, em função da necessidade de ética nesse processo. A globalização não é algo ocidental, somente como um produto do neocapitalismo, mas um fenômeno histórico mais amplo que se dá entre as civilizações (ANJOS; PESSINI; BARCHIFONTAINE; HOSSNE, 2012). Acrescentamos a visão de Gracia (2008), que define globalização como um processo irreversível, sem que possa ser barrado. Sendo irreversível, portanto, deve-se globalizar além dos mercados, mas também a política e a ética. Na visão do autor, a globalização meramente econômica será um desastre, sendo preciso estabelecer regras que permitam a participação de todos em tomadas de decisões que possam causar.

Para Ravenna (2008), a globalização levou ao enfraquecimento do Estado no desempenho de suas funções essenciais: segurança, educação, saúde, entre

outros. A antiga noção de soberania como um poder sem restrições dentro de um determinado território há tempos caiu, depreciada dentro da doutrina política. O aumento da interdependência e desenvolvimento internacional dos direitos humanos é que tem limitado o poder do Estado. Aumentam as possibilidades de decisões comunitárias autônomas, e o fortalecimento dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais. É necessário inserir posições éticas nesse contexto que lida com decisões comunitárias. Garrafa (2005a) reforça que ética deve nortear a participação equitativa com respeito à diversidade dentro da globalidade, assim como do respeito à pessoa além do sistema. A Bioética, para que venha a ter participação concreta na evolução dos processos societários e igualitários, terá que assumir uma transformação em seus rumos, mudando alguns de seus paradigmas e indo ao encontro de cada realidade. Na visão de Garrafa (2005a, p. 131), é

indispensável que se trabalhe na construção de uma visão macro da Bioética, ampliada e concretamente comprometida com o cenário social, mais crítica, politizada e interventiva, com objetivo claro de diminuir as disparidades constatadas. São cenários que interagem com os questionamentos e intervêm nas necessidades dos cidadãos.

Nessa perspectiva de crescimento da Bioética no campo concreto das realidades sociais, o autor defende uma bioética de intervenção como moralmente justificável, no campo público e coletivo, por priorizar políticas e tomadas de decisão que privilegiem o maior número de pessoas, pelo maior espaço de tempo, e que produzam as melhores consequências, mesmo que em prejuízo de certas situações individuais, com exceções pontuais a serem discutidas.

Com a devida proporção, encontramos, aqui, uma intersecção com a Ouvidoria, na medida em que ela se apresenta como uma iniciativa concreta na sociedade por estarem em determinados cenários críticos, favorecendo a construção de consensos e busca de soluções viáveis. É conveniente recordar, ainda, que, com as transformações e o novo ritmo experimentado nos campos científico e tecnológico no contexto internacional, a relação dos aspectos éticos com os temas sociais passa a exigir participação direta nas discussões da sociedade na construção de propostas de trabalho, com vistas ao bem-estar futuro das pessoas e comunidades.

Essa intersecção no campo multidisciplinar traz a necessidade de a Bioética incorporar, ao seu campo de reflexão, ações sociopolíticas aplicadas na atualidade, principalmente nas agudas discrepâncias sociais e econômicas existentes entre

ricos e pobres. Nessa perspectiva de participação direta nas discussões de temas sociais, as Ouvidorias intervêm em contextos da realidade em que se concentram grandes problemáticas de natureza sociocultural, política, de proteção e defesa de direitos humanos, entre outros. São cenários institucionais que interagem com os questionamentos e necessidades dos cidadãos, que precisam ser compreendidos pela aproximação prática com a escuta ativa, com a proposição de diálogos e mediações, entre outras medidas que representem a “voz do cidadão” em suas expectativas e necessidades.

Ambas as áreas se aproximam para a construção de conhecimento e um diálogo interdisciplinar no qual estão contemplados os temas sociais, o pluralismo e os direitos de cidadania. A formação em Bioética inclui a aptidão para estabelecer consensos e evitar dissensos, e, por isso, pode servir para o diálogo intercultural, baseado no reconhecimento mútuo (HONNETT, 1996; MARGALIT, 1997). Os autores acrescentam que os setores sociais de maior fragilidade nos campos da inclusão e da assistência precisam ser mais bem compreendidos, mediante diálogo, acolhimento e escuta ativa em atenção aos valores humanos. É preciso o reconhecimento da humilhação, desprezo ou crueldade com grupos sociais desvalorizados ou desestimados pela sociedade, para evitá-los, pela construção de uma sociedade decente, na qual as instituições não humilhem os indivíduos. Destacam que a reivindicação ética nas diversas culturas leva a decisões políticas de justiça, solidariedade e avanço na igualdade social. São pontos de reconhecimento que estão na base da ética e que podem ser desenvolvidos em canais de diálogo ao encontro da sociedade.

Em reforço à presente posição, outras disciplinas, em particular a Ouvidoria, poderão ser úteis ao promover ações de prevenção de desigualdades e de promoção da justiça, oferecendo acolhida respeitosa e informações para o autogerenciamento dos cidadãos. São informações que dependem do aporte de demais áreas do conhecimento, como a sociologia, as ciências políticas, da saúde, educação, entre outras, dedicadas no estudo do desenvolvimento humano. Assim sendo, todas essas disciplinas podem ser consideradas aliadas da ética aplicada, na medida em que ajuda a construir, cada uma com base em seu ponto de vista disciplinar, o quadro social pertinente, sobre o qual deverá verter a análise bioética

dos atos legítimos e considerados necessários para proteger indivíduos e populações necessitados.

A Bioética supõe diálogo, e a Ouvidoria supõe um espaço privilegiado para que o diálogo se desenvolva. Nessa linha, acreditamos que a cooperação e a multidisciplinaridade entre ambas as disciplinas fortaleçam as questões (bio)éticas, a favor do respeito pela dignidade do cidadão em meio à pluralidade cultural e às deficiências societárias. A Bioética, em sua esfera social, refere-se a uma coletividade que procura discutir, entre agentes interessados, os desafios e os problemas de uma organização social com o domínio dos anseios individuais ou coletivos (GARRAFA, 2005a). Nesse ambiente, a Ouvidoria pode ser vista pela Bioética como área de atividade prática, com a finalidade de responder às demandas individuais e coletivas que cursam com as pendências da época, torna-se conteúdo fundamental para o ouvidor que propugna pela qualificação e diferenciação do seu trabalho, sendo um profissional técnico-humanístico.

Nesse tópico, podemos notar a estreita proximidade entre ambas as disciplinas, especialmente em relação a elementos éticos na proteção e valorização do indivíduo dentro de seus contextos sociais que incentivam a participação cidadã. São elementos que implicam decorrências éticas e práticas comportamentais da Ouvidoria, interagindo com a diversidade e com os avanços nos campos público e coletivo e nos campos privado e individual. A discussão bioética no campo da Ouvidoria surge, assim, para contribuir na procura de respostas equilibradas ante os conflitos, mitigando a condição de vulnerabilidade. Na ótica da Bioética, é inquestionável uma neutralidade do ouvidor em função da natureza complexa de seu trabalho no que tange intermediar o efeito das demandas individuais para dentro das instituições e suas práticas de gestão. Entretanto, há também a possibilidade de desenvolver ações intervencionistas intimamente comprometidas com referenciais bioéticos de proteção e vulnerabilidade nas relações de hipossuficiência dos indivíduos com as estruturas institucionais.

7.1 Ouvidoria e Aspectos da Bioética Social

A expressão *Bioética Social* serve aqui para realçar os aspectos das relações em esferas mais amplas que as interindividuais. Nosso foco se volta, especificamente, para o serviço da Ouvidoria na relação entre os cidadãos e as instituições. Em um primeiro passo, consideramos os aspectos éticos relacionados mais diretamente com a cidadania, e, a seguir, os relacionados com as instituições.

Cada país tem características próprias, de acordo com o seu desenvolvimento, e, portanto, características diferentes de relacionamento, aproximação e comunicação com os cidadãos. No Brasil, nas últimas três décadas, houve um expressivo redimensionamento de políticas públicas, com impactos diretos nas instituições, bem como em suas Ouvidorias, com vistas à equidade social, humanização e demais movimentos sociais de natureza protetiva no relacionamento com os cidadãos. Foram, em outras palavras, iniciativas que visaram a propiciar e ampliar os mecanismos de participação e controle social, buscando o aperfeiçoamento do regime democrático, que reforçou um momento histórico e importante para a Ouvidoria brasileira, consolidando-a como um canal de diálogo e expandindo suas ações motivadas pelo reconhecimento, confiança e credibilidade da sociedade. Nessa linha, é frequente a aplicação dos termos *cidadão* e *cidadania* contextualizados em temas de natureza social e de participação democrática. Por essa razão, destacamos algumas referências conceituais de suporte teórico para as reflexões do estudo.

Para Pessini e Barchifontaine (2012, p. 175), a “cidadania é compreendida como o exercício da plenitude dos direitos, como garantia da existência física e cultural e reconhecimento como ator social, por exemplo, com a participação nos Conselhos Municipais ou Estaduais de Administração Pública, Saúde, Educação. A realização pessoal e comunitária de cada indivíduo é sempre considerada um valor acima do Estado e do Mercado, sendo que a inversão dessa lógica implica encontrar um mercado ou um estado com caráter autoritário, coercitivo e absoluto. No centro de todo processo político, tem de estar o cidadão”. Na visão dos autores, a cidadania deve ser conceituada levando-se em consideração o contexto social do qual se está falando, e, com isso, ela adquire características que se diferenciam conforme o

tempo, o lugar, e, sobretudo, as condições socioeconômicas existentes. Assim, num contexto social desenvolvido, a cidadania é vista com ênfase nos direitos políticos; num contexto de países socialmente emergentes, a cidadania desafia as questões da autonomia, da democracia e do desenvolvimento pensadas como totalidade, as quais se relacionam dialeticamente entre si.

Os autores destacam três relações importantes:

Cidadania diz respeito à autonomia de uma sociedade, no sentido de essa ter condições de traçar suas políticas. Democracia, sob o viés político, é a capacidade de se organizar e participar ativamente; sob o viés sociopolítico-econômico, é a consagração dos direitos mínimos do homem (educação, saúde, habilitação); sob o ponto sociocultural, é uma educação que propicia ao povo definir seus próprios valores.

Cidadania é sinônimo de democracia e, como tal, não existe uma sociedade cuja participação nas estruturas político-econômico-social e cultural seja permitida apenas a uma minoria, que, para exercê-la, tem como condição a exclusão e conseqüentemente a marginalização da maioria.

Cidadania é desenvolvimento na dimensão propriamente social, não é apenas crescimento, o que significa mudança na organização da desigualdade social. Nessa perspectiva, os autores destacam a importância da cidadania guardando relação direta com diferentes instâncias da organização social, ou seja, com o Estado, sociedade civil e mercado.

O *Estado* resulta da correlação de forças políticas, econômicas, sociais e culturais; é o conjunto de organizações e leis que regulamentam e permitem a vida de um país por meio de três poderes: legislativo, executivo e judiciário. O Estado tem por finalidade promover o bem comum, respeitando os direitos e deveres de cada cidadão e a sociedade civil. O bem comum é o conjunto de condições materiais, institucionais, culturais e morais necessárias para garantir a todos as possibilidades concretas de atingir níveis de vida compatíveis com a dignidade da pessoa humana.

A *sociedade civil*, ou sociedade dos cidadãos, é a organização de pessoas humanas, de cidadãos, para defender interesses e direitos, bem como vigiar o

Estado para que cumpra seu dever de atender às necessidades básicas da população.

O *mercado* é anterior à sociedade moderna; ele está associado à formação das cidades, cujos suprimentos dependiam de relações comerciais com produtos externos, notadamente camponeses. A sociedade de mercado surge no Ocidente a partir do século XVI. Agora, a produção não é mais regida pelas necessidades humanas, mas pelas necessidades do mercado. Hoje, o mercado está dando origem a uma forma moderna de religião, a religião da mercadoria, gerando uma imensa idolatria. O dogma central dessa religião é este: “O dinheiro tudo pode, move o céu e a terra” (PESSINI; BARCHIFONTAINE, 2005). Os autores consideram a necessidade de resgatar o mercado como realidade humana. As relações de mercado são relações sociais que regem a produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Tratando-se de relações sociais, o social, e não o individual, deveria ocupar a centralidade do mercado, que tem por finalidade atender às metas sociais e às necessidades básicas. Infelizmente, pela lei da oferta e demanda, o mercado produz o que se vai comprar (bens supérfluos) e se preocupa somente com as pessoas que têm dinheiro para fazê-lo, isso em função da ideologia vigente.

Spinetti (2007) esclarece que a cidadania, enquanto categoria ético-jurídica-política, escapou do domínio do pensamento liberalista, na medida em que veio acompanhando a transformação estrutural do Estado. A passagem do “Estado restrito” ao “Estado ampliado” coloca-nos diante de um Estado plural, que deve articular a diversidade das vontades políticas, reconhecendo, nos interesses diversos – e adversos –, a sua validação ético-moral e a sua legitimidade sociopolítica, lembrando que o conceito de cidadania não é estranho à relação de consumo, ao contrário, se insere diretamente nesse contexto.

Mas quem é o CIDADÃO? O cidadão é um indivíduo revestido de plenos direitos civis, políticos e sociais, tendo a obrigação de trabalhar pela vigilância do Estado no usufruto dos direitos (PESSINI; BARCHIFONTAINE, 2012). Os autores descrevem três dimensões dos direitos do cidadão, sendo:

a) *Direitos sociais*: aqueles que o Estado tem por função e obrigação assegurar a todo cidadão – moradia, saúde, educação, lazer, trabalho, cultura, etc.

- b) *Direitos civis*: os que dizem respeito ao indivíduo, como a liberdade de reunião, de expressão, de escolha profissional, de pensamento, de locomoção, etc.
- c) *Direitos políticos*: visam à liberdade de associação sindical, religiosa, partidária, de escolha dos governantes, de participação no poder público e na determinação da política do Estado.

Nas reflexões propostas até o momento, acreditamos que a Bioética Social encontra nas Ouvidorias um campo prático na esfera das relações sociais, assumindo o compromisso de defender a realização pessoal e comunitária de cada indivíduo como um valor acima do Estado e do mercado, mantendo, no centro dos processos políticos, os direitos e interesses legítimos do cidadão.

O papel das Ouvidorias brasileiras, nesse contexto de representar cidadãos no exercício de sua cidadania, é também se identificar como uma ferramenta da Bioética Social. Segue daí o fato de as Ouvidorias se inserirem no sistema constitucional de participação e de controle social, atuando na interlocução entre o cidadão e as organizações, bem como nos subsistemas, como os conselhos, audiências, nas consultas públicas, entre outros (SPINETTI, 2007). Considerando que a sociedade brasileira se encontra em processo de transições societárias, em que ainda se observa o acesso desigual à informação, o ouvidor deve assumir uma postura crítica e interventiva, como um agente de mudanças, oferecendo a escuta e as informações permanentes, como recursos concretos de fomento à participação popular visando à consciência democrática. O cidadão é estimulado a compreender seus direitos de participação social como um bem maior, e, como tal, deve se sobrepor às disposições políticas e ideológicas e merecer atenção prioritizada. Nessa linha de pensamento, afirmam Sá, Vilanova e Maciel (2004) que o desafio do ouvidor é estar sempre testando e confrontando os seus próprios valores e os de quem o cerca, atuando como um modelo de agente público, social e político, priorizando suas obrigações acima de quaisquer pressões ou interesses.

A observação das diretrizes da Bioética Social oferece ao ouvidor um suporte reflexivo de suma importância para a compreensão de elementos que agem diretamente em movimentos socioculturais, aprofundando a análise de preocupações e intervenções de natureza ética delineadas nesses movimentos, sobretudo no âmbito brasileiro. Nessa perspectiva, o ouvidor representa um “sujeito

de vanguarda”, movido por princípios (bio)éticos que alicerçam seu compromisso desafiador diante das deficiências e fragilidades que diminuem o *status* social do cidadão e que nutrem seu empenho por relacionamentos possíveis com as instâncias de poder. São poucas as organizações que, nesse contexto, utilizam o *Poder como serviço* quando se aproximam e se comunicam com seus usuários e manifestantes.

Quando o cidadão procura o atendimento na Ouvidoria, ele exerce sua cidadania e estabelece conexões com a organização, expondo a necessidade de estimular os mecanismos de representação social. É nessa perspectiva que o ouvidor apresenta seu compromisso de representatividade dos legítimos direitos do cidadão (FORNAZARO, 2013). Cabe dizer aqui que o ouvidor deve propor a aproximação entre o indivíduo e as organizações, atuando com *independência, transparência, imparcialidade e autonomia*, princípios clássicos da Ouvidoria, requisitados na acolhida e gerenciamento de conflitos para diminuir o grau de insatisfação do usuário e/ou consumidor, que deve deixar de ser considerado como um “detalhe” dentro das organizações (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011).

No âmbito da Bioética Social, acreditamos que Ouvidoria possa se apresentar como uma atividade concreta de proteção do sujeito (cidadão), na medida em que propugna o reconhecimento da garantia da qualidade de vida e de direitos sociais como componentes essenciais das funções do Estado, assim como das instituições privadas. As medidas que favorecem a comunicação permanente e o diálogo acessível também são avaliadas pelo cidadão, sensores acurados no controle e eficácia dessas medidas, que certamente impactam na qualidade de serviços e qualidade de vida. Nessa perspectiva de medidas no campo social, José Romão (2013), Ouvidor-Geral da República Federativa do Brasil, acrescenta que as ações da Ouvidoria que oferecem amparo aos excluídos das políticas públicas por meio de ações compensatórias de assistência agem numa dimensão ampliada do conceito de proteção para a qualidade de vida. O autor destaca, no conjunto de medidas da Ouvidoria, a elaboração de projetos de comunicação em rede para transformações sociais no conjunto de possibilidades de atenção à qualidade de vida dos cidadãos.

A partir dessas ponderações, é lícito pensarmos que existem argumentos para a implantação de Ouvidorias a partir da observação de medidas concretas

identificadas com a visão ética da Bioética Social, com vistas à construção de credibilidade pela preservação de valores éticos. São valores (bio)éticos que legitimam a autonomia, a justiça, a beneficência e a não maleficência, incluindo, como medidas imprescindíveis para a qualidade de vida, as condições, conceitos, compromissos e desejos do cidadão. Vale acrescentar que a credibilidade do instituto da Ouvidoria será conquistada pelo compromisso assumido pelo ouvidor de compreender a realidade do cidadão e de seus interesses legítimos, afastando proveitos subalternos que se contraponham a sua missão (LYRA, 2000). A ética constitui as bases para a Ouvidoria, que edificam sua credibilidade diante da dimensão crítica da sociedade, e, mais importante do que instituí-la, é fazê-la respeitada, acreditada, operante na resposta ao apelo do manifestante por efetivação de seus direitos.

Nesse sentido, após o desencanto universal com a moderna ideologia do progresso, que, em vez de trazer melhores condições de vida para a civilização somente aguçou ainda mais as diferenças entre ricos e pobres do planeta, a ética deve deixar de ser vista como uma abstrata questão filosófica e passar a constar da lista das mais caras exigências públicas. Parece-nos justo pensar que a nova ética da responsabilidade no setor das Ouvidorias faz parte desse contexto.

No dia em que a verdadeira cidadania for alcançada no Brasil, teremos com mais clareza o indicador ético de que a população conquistou níveis de participação social compatíveis com sua dignidade (PESSINI; BARCHIFONTAINE, 2012).

7.2 Bioética e as práticas profissionais do Ouvidor

Uma das abordagens desta reflexão tem relação com as práticas do ouvidor, que reúnem competências técnicas, gerenciais e comportamentais, indo além do perfil adequado para a função, o qual é muito importante para a condução das habilidades, mas que deve se somar a outras vias de conhecimento que profissionalizam as Ouvidorias. Há uma práxis transformadora na Ouvidoria ajustada às demandas socioculturais e políticas que necessariamente introduzem novos

aprendizados e, com eles, novos desafios no campo ético. Na inviabilidade de se abrir aqui uma consideração detalhada sobre a amplitude desse campo ético, para pensar a Bioética do profissional ouvidor, mas também considerando importante não omitir tal consideração, optamos por um caminho, embora limitado, nos atendo à argumentação e proposta com predominância de um autor. cremos, assim, ao menos registrar uma dimensão importante referente à ética do ouvidor em sua atividade profissional.

Diego Gracia Guillén é médico psiquiatra e filósofo espanhol reconhecido como uma autoridade mundial em Bioética, renomado professor de História da Medicina e Bioética na *Universidad Complutense de Madrid*, entre outros títulos. Diante de sua reconhecida e impecável produção intelectual, vamos destacar alguns de seus pressupostos e pensamentos que podem ser considerados contribuições para as práticas da Ouvidoria.

Gracia (1991) refere que a Ética, como disciplina, não surgiu nos EUA: nasceu na Grécia, muito perto da Espanha, portanto em um país latino e um mediterrâneo, que seguem uma linguagem mais clássica e frequente em nosso meio, que é a Ética das Virtudes, de Aristóteles. Diferentemente, as éticas que surgiram a partir do século XVII no Reino Unido, nos Estados Unidos, Alemanha, na Europa Central, não são éticas das Virtudes, mas dos Princípios, ou Ética dos Direitos e dos Deveres. O autor referiu ser mais lógico estudar Bioética adaptando-a à matriz cultural do país onde se vive, interagindo com a sociedade e compreendendo suas particularidades. Na visão do autor, os bioeticistas brasileiros precisam fazer a Bioética brasileira, tentando responder os problemas brasileiros, que não seriam igualmente elaborados por especialistas de outros países, com visões mais superficiais e distantes de vivência. Evidentemente, há regras gerais e, ao mesmo tempo, compatíveis à singularidade dos contextos. A consciência do dever é uma consciência geral. Brasileiros não possuem uma consciência do dever diferente da dos espanhóis. Normas sobre justiça valem tanto no Brasil como em outras partes do mundo. Assim como os princípios da Ouvidoria guiam suas ações em qualquer parte do mundo, as particularidades são consideradas no viés sociocultural em que estão inseridas.

Aproximar os campos da Bioética às práticas da Ouvidoria não era, até então, tarefa previsível nas análises subjacentes e mais detalhadas dos princípios e valores envolvidos em ambas as áreas. O que se propõe é ampliar uma visão interdisciplinar e compartilhada de conhecimentos para consolidar e eventualmente reconfigurar padrões éticos para a construção de novos referenciais que contribuam no aprimoramento das práticas de Ouvidoria. Logo, essas reconfigurações dependem de novas ênfases reflexivas sobre os valores humanos na construção de consensos a partir da escuta, do diálogo e da mediação de conflitos.

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

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

Aristóteles diz que “os atos morais devem ser prudentes, e a *virtude está in medio virtus*”.

Traçando uma análise paralela com essa visão ética apresentada por Gracia, acreditamos que, nas práticas da Ouvidoria, existem vivências e realidades que deflagram problemas éticos relevantes. O ouvidor trabalha em um campo de conflitos em que existem convicções exacerbadas, algumas acertadas ou equivocadas, imprecisões de relatos, que enfraquecem as relações de respeito e serenidade, decisões movidas por interesses pessoais que acometem o coletivo, entre outras situações que desarmonizam as relações interpessoais observadas, principalmente nas rotinas da Ouvidoria interna em Organizações. Trata-se de um universo de comportamentos e percepções da realidade que precisam ser acolhidos e conduzidos da melhor forma possível pelo ouvidor, que busca a harmonização necessária entre as pessoas para uma convivência pacífica e respeitosa. Surgem desafios contornados por questões que precisam ser delicadamente trabalhadas, exigindo do ouvidor uma prática assertiva associada à qualidade ética de suas proposições. Lembrando, aqui, a importância do perfil do ouvidor estar associado às competências que lhe capacitam para o uso adequado das ferramentas de conciliação. Logo, se destaca a observância da imparcialidade versando com a prudência das proposições com o objetivo claro de um desfecho consensual, o que não significa dizer um desfecho “ideal”. A busca de solução para o consenso passa, necessariamente, pelo exame de escolhas que o ouvidor compartilha e constrói em conjunto com os manifestantes a partir de sua sensibilidade, domínio do assunto e compromisso ético.

Nessa perspectiva, encontramos em Gracia (2008) um aporte reflexivo, quando o autor ressalta que não se devem exigir decisões corretas, pois o certo nem sempre é conhecido. Nem sempre, a totalidade dos fatores para uma decisão é previsível. De qualquer maneira, torna-se uma obrigação ética e moral ser prudente, para diminuir os riscos. O certo é o correto em geral. O prudente é o correto em uma situação concreta. O autor comenta que as questões éticas são mais bem trabalhadas na proporção do aumento de possibilidades de deliberação de valores. Deliberar é uma decisão individual que se enriquece à medida que a pessoa tem informações e conhecimentos construindo experiências no campo prático para subsidiar as decisões que possam ser mais próximas do “bom” e do “ideal”, mas que

sejam predominantemente identificadas como decisões prudentes. Diante dos conflitos éticos, ou do “choque de valores”, há incidência de vetores chamados de cognitivo e operativo (GRACIA, 2010). São valores empregados como parâmetros de análise na tentativa de propor soluções e caminhos a seguir. Entretanto, nem sempre no campo de conflito as soluções são tomadas numa linha extrema, ou seja, ou de um lado, ou de outro lado. Surge um terceiro vetor, que traz a pergunta: “o que fazer”? Quais são as saídas para a solução dos conflitos? A resposta é: “tem que deliberar”. Nesse caso, não tem que existir uma “solução ótima”, pois a ética trata do humano e não do ótimo. Nessa perspectiva, a ética não significa deliberar para o “ótimo”.

Seguindo esse pensamento, acreditamos que, nas práticas da Ouvidoria, esse exame ético se aplica em duas principais dimensões: 1) nas mediações de conflitos, quando as decisões são construídas em parceria com os manifestantes, devidamente subsidiados com informações acerca do tema trabalhado, visando a alcançar soluções consensuais como resposta possível mediante o “desejado” ou “ideal”; 2) quando o ouvidor decide caminhos para a solução de problemas que necessitam ser compartilhados com outras instâncias, solicitando a reserva de sigilo. São etapas que exigem a mesma responsabilidade em não expor os manifestantes, cabendo ao ouvidor monitorar todas as etapas do processo até a elaboração final. Logo, é preciso compartilhar informações e, nesses casos, destacamos o estudo de possibilidades para as decisões do ouvidor na condução dos trabalhos a partir de uma visão sistêmica da Organização, agindo de maneira prudente, avaliando opções possíveis, desde que cumpram as prerrogativas de confidencialidade, privacidade e legitimidade. Não é tarefa fácil para o ouvidor atuar num campo complexo com narrativas que oscilam em “verdades e inverdades” para o alcance de interesses nem sempre legítimos, mas que precisam ser acolhidos e eticamente conduzidos, a fim de se alcançar uma decisão minimamente justa.

Quando o ouvidor recebe uma denúncia anônima (manifestação de autoria desconhecida ou incerta), lhe cabe decidir qual caminho percorrer para o correto tratamento da demanda. Essa precisão de conduta dependerá de critérios que não são exclusivamente técnicos, pois cabe ao ouvidor uma apreciação prudente nas tratativas a partir da análise do objeto da denúncia, que envolve o denunciante e o denunciado. É preciso examinar a materialidade das informações com base no

indício de autoria e no indício de veracidade e decidir se a denúncia será investigada levando em conta o valor agregado das informações e se tem relevância de interesse público, ou que se reflitam no âmbito judicial. São decisões do ouvidor baseadas em princípios éticos na complexidade sobre o “juízo de valor”, mantendo em sigilo a fonte da informação, não havendo uma escolha ideal, mas aquela que lhe parece correta para o momento.

A essência das reflexões éticas em Ouvidoria se aproxima de situações do campo médico, por exemplo, quando observamos o papel das Ouvidorias em Saúde que enfrentam situações de conflito na relação médico-paciente envolvendo privacidade e confidencialidade de ambos, competindo ao ouvidor as decisões prudentes na indicação de investigações que trarão implicações no tratamento médico, entre outros. O ouvidor não está isento de cometer equívocos. Eles podem ocorrer após deliberações, mas é uma prerrogativa da Ouvidoria observar seus princípios (bio)éticos na prática de suas atividades e agir na busca de soluções possíveis e de entendimento do que seja prudente. Vale acrescentar que essas análises são realçadas diante das denúncias e das reclamações, que, em verdade, representam a “matéria-prima” das demandas acolhidas diariamente pelas Ouvidorias. São demandas que expressam insatisfações, incertezas, indignações, desconfianças, assim narradas pelos manifestantes que recorrem à Ouvidoria. Nessa perspectiva, é tarefa ética chegar a decisões de tal maneira que sejam prudentes e isentas de posturas parciais, ainda que distintas das que seguiriam outros colegas. Assim como numa decisão clínica na medicina, também a Ouvidoria pode contar com contribuições de outras áreas (Jurídica, Psicológica, Pedagógica, entre outras) dotadas de conhecimentos específicos que ofereçam subsídios relevantes para então compor um conjunto de parâmetros e critérios necessários para o exame das deliberações do ouvidor.

Nesse contexto, faz-se oportuno destacar que boa parte das decisões aponta para caminhos personalizados. Logo, não cabe o pensamento generalista de que “reclamações são todas iguais”. Seria o mesmo dizer no campo médico que “queixas são todas iguais”. Há decisões simples ou de maior complexidade, que implicam desdobramentos que contrastam com as expectativas dos manifestantes. Diante das insatisfações ou frustrações, a Ouvidoria intervém como mediadora criando um espaço propício para o diálogo, atuando como facilitadora do acesso às informações

que contribuam para esclarecimentos de fatos com o objetivo de diluir equívocos e minimizar o indesejável distúrbio de comunicação entre as pessoas. Na perspectiva ética, é necessário compreender os valores individuais envolvidos nas questões de conflito e de interesses opostos, em que se busca a construção de consenso mesmo sem unanimidade. Como afirma Gracia (1991), o importante é evitar decisões imprudentes, porque, em ética, não existe certeza: há prudência ou imprudência. O objetivo da deliberação é tomar atitudes prudentes.

No âmbito da Ouvidoria, não temos o controle para que as decisões sejam absolutamente corretas, ou absolutas pensando em situações de maior complexidade. Os sentimentos e percepções dos manifestantes percorrem “canais sensoriais” que geram uma natureza subjetiva nas reclamações, com as quais é necessário ser cauteloso e sensível. Portanto, propor soluções acreditando em “certezas” do que seja correto para o outro é um grande equívoco. Todos nós queremos a certeza nas decisões, mas a visão proposta por Gracia (2010, p. 303-313) consiste em diminuir as incertezas a um ponto que se possa dizer que tomamos uma decisão prudente. Não se pretende anular a incerteza, pois isso seria impossível. Nas palavras do autor

O Profissional tem de se mover sempre no sentido da incerteza e da prudência. Afirmar suas conclusões como apodícticas ou certas é a maior demonstração de imprudência que se pode imaginar [...]

O Profissional já não tem poder absoluto, mas poder concedido, pois o direito do cidadão se impõe [...]

Já não se quer profissionais somente bons, generosos, beneficentes, mas sim profissionais justos. Em fase do velho paternalismo, decidindo com certezas absolutas pelo outro, enfatiza-se agora a justiça, respeitando a capacidade de autogoverno do indivíduo.

No âmbito das práticas da Ouvidoria, pode-se pensar que decidir pelo cidadão acreditando em certezas absolutas pode ser imprudente e paternalista, diferentemente de estimular seu autogoverno para defender os seus direitos diante da impessoalidade do poder do Estado ou dos dirigentes de Organizações. O autor reitera com a visão de que “devemos ser prudentes e chegarmos a decisões maduras, pois nem sempre conhecemos o que é certo” (GRACIA, 2010, p. 314). Uma nova reflexão sobre duas expressões com o mesmo verbo que têm intenções completamente diversas: quando se fala em inglês *I should do* (deveria) e *I must* (deve), entende-se qual é o sentido que estamos propondo. De qualquer forma, o

deveria e o *deve* não se identificam. Nunca conseguiremos uma decisão única e completa.

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

Nessa perspectiva, apenas como exemplo, as medidas conciliatórias propostas em Ouvidoria devem levar em conta estes três critérios: *eficácia*, *eficiência* e *efetividade*. Deve-se utilizar uma metodologia que já tenha demonstrado eficácia no controle de problemas secundários e de escalonamento de conflitos, analisando-se caso a caso. Como exemplo, temos a Mediação em Ouvidoria, como uma “ferramenta no tratamento do conflito” (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011, p. 97). É um procedimento de eficácia, na medida em que “efetiva uma oportunidade de resolução pacífica e consistente entre dois ou mais indivíduos, sendo que o ouvidor cumpre o papel de facilitador com isenção e autocontrole”, e de eficiência, porque é uma “livre opção de diálogo e acompanhamento”. É uma prática frequentemente solicitada em Ouvidoria Interna. A meta nem sempre é alcançar o *certo* ou o *errado* em nome de fazer o bem para ambas as partes. O ouvidor acolhe um manifestante e decide *com ele* os caminhos de conciliação presencial e não *por ele* o que deve ser feito, anulando sua liberdade de escolha. Diante do aconselhamento do ouvidor pautado por experiências exitosas, cabe ao

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

Convém considerar a Mediação em Ouvidoria como um processo que amplia as práticas da Ouvidoria. “Indica-se a mediação no intuito de atribuir ao ouvidor o seu real papel, que consiste em defender os interesses do cidadão contra abusos de instituições, entretanto sem fazer uso da unilateralidade” (SALES, 2006, p. 154). A autora comunga com o entendimento de que a Ouvidoria possa apresentar uma resposta adequada às novas dinâmicas interpessoais da democracia moderna. Eis que surge a mediação como traço característico e ferramenta de trabalho da Ouvidoria. Com fundamento, pode-se dizer que a Ouvidoria, quando incorpora a mediação, torna-se reconhecida por “um estatuto de maturidade social” (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011).

Outra perspectiva ética nas práticas da Ouvidoria lança atenção para escolhas e atitudes com clareza, coerência e transparência, representando um eixo axiológico das práticas, deixando explícitas as referências que auxiliam tais escolhas, para conduzir o atendimento e o encaminhamento da demanda do manifestante (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO SOBRINHO, 2011).

Os autores exemplificam suas considerações com a narrativa de uma manifestação acolhida em suas atividades e posteriormente publicada com o título *Mérito ou Privilégio?*. Segue a descrição do ocorrido:

“Após a divulgação dos resultados de exame seletivo realizado em uma instituição de ensino, a mãe de uma candidata compareceu à Ouvidoria para registrar seus questionamentos e sua insatisfação. De forma polida e com linguagem apurada, essa senhora mostrava-se decepcionada com o processo de exame seletivo. Sua filha, embora aprovada em duas etapas anteriores, reprovou no exame específico e conseqüentemente sendo desclassificada na seleção. Ela não aceitou a reprovação de sua filha, questionando a licitude do processo seletivo e a competência da banca examinadora. Em sua perspectiva, outros candidatos foram privilegiados e sua filha prejudicada, citando indivíduos que obtiveram piores resultados que sua filha, nas duas primeiras fases do exame. Na Ouvidoria foram

explicadas detalhadamente as etapas do processo seletivo, metodologia, critérios para seleção de avaliadores, destacando para a presença de um avaliador externo sem constituir vínculo que representasse algum tipo de conflito de interesse que inviabilizasse o processo seletivo. Após todas as explicações e justificativas que elucidavam a licitude do processo, a mãe mantinha seu inconformismo sobre a lisura e a seriedade do processo. Diante desta situação, a Ouvidoria propôs-lhe que pudesse reunir-se com a presidente da banca examinadora para esclarecer demais dúvidas. Neste momento de forma surpreendente, ela fez uma proposta inesperada e contraditória, na qual pretendia obter impossível ação de aprovação da candidata no exame seletivo da instituição.

O inesperado pedido depunha contra a ética e a lisura, até então reclamada: criar uma vaga para sua filha.

A Ouvidoria, assumindo o papel educativo e de conscientização, iniciou uma reflexão conjunta com a manifestante sobre licitude do processo seletivo de candidatos da instituição, sinalizando que o quadro com a quantidade de vagas é fixo e predeterminado antes do exame, não sendo possível a criação de nova vaga. Isto é, para sua filha ingressar na Instituição, como ela pretendia e havia proposto, implicava que algum candidato com nota superior a da filha fosse excluído. Esse esclarecimento criou oportunidade para um exemplo às avessas: como se, a filha aprovada, no exame seletivo, por atuações injustificáveis da instituição, ficasse fora para que outro candidato, com classificação inferior à dela, pudesse ingressar em sua vaga, objetivado assim, ao invés do mérito, um privilégio. Naquele momento a mãe da candidata não havia se apercebido da gravidade do seu pleito. Viu na proposta puramente a resolução de seus problemas, porém, não havia enxergado quantas outras pessoas seriam prejudicadas. Assim, pediu desculpas e afirmou que aquele diálogo trouxera-lhe nova consciência dos fatos. Ao encerrar o processo deixou claro ter renovado sua credibilidade na instituição e a expectativa de que, no próximo exame seletivo, sua filha ingressaria, por mérito!”.

A escolha de uma conduta deve ter coerência e organização: deve-se informar antes – e muito bem – as pessoas envolvidas nos tramites da Ouvidoria, zelando pela privacidade, transparência e confidencialidade como elementos essenciais para a beneficência de suas ações e de resolutividade. É responsabilidade do ouvidor fornecer argumentos para que os manifestantes adotem suas decisões autônomas e conscientes o quanto possível. Sob o ponto de vista ético, é uma *atitude*.

Retomando as considerações de Gracia (2010), há outro aspecto a refletir no campo das escolhas e decisões, quando o autor realça a importância de *priorizar os valores do indivíduo* e não *os valores do profissional* nesse contexto. Para o autor, há necessidade de reavaliar a alegação de “objeção de consciência”, bastante empregada hoje. Pode ser cômodo, mas não é comum que um ouvidor se declare

impedido de acompanhar um determinado processo, *com base* em seus próprios valores e transferindo o atendimento à outra instância da Instituição. É possível que algo o inquiete intimamente, mas o processo deve ser conduzido com isenção e em respeito à diversidade, na busca de “pontos de equilíbrio” para cada situação, a defesa dos legítimos direitos, a qualidade do ensino e da boa convivência. Havendo limitações pessoais que preponderem sobre as escolhas do ouvidor, elas devem ser claramente expostas e alinhadas às suas atitudes na prática.

A Ouvidoria representa um papel social importante nesse processo, que é dialógico e envolve as relações entre indivíduos, grupos e organizações, desempenhando sua função mediadora, no cotidiano de uma sociedade e de suas instituições. Tal função deve ser pautada por preceitos e dimensões valorativas inerentes ao desenvolvimento de suas prerrogativas e atividades, como a *autonomia* e a *isenção*, possibilitando, assim, uma atuação menos maniqueísta e menos ajuizada por princípios pessoais e particulares (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO SOBRINHO, 2011). A compreensão e o respeito à diversidade e ao pluralismo ético existentes, no *ethos* de trabalho, conferem-lhe uma identidade específica capaz de observar as formas de convivência, os valores que orientam as ações, a qualidade dos relacionamentos, as concepções que os indivíduos têm de si e do outro, as motivações, as prioridades, os desejos e os projetos de cada pessoa e indivíduo. Caberia, aqui, destacar a responsabilidade ética do ouvidor ao tratar questões nas esferas públicas ou privadas, com igualdade e isonomia, garantindo o reconhecimento das diversidades existentes, a liberdade de expressão e a dignidade respeitada como finalidade última das suas ações.

Isso implica aos Ouvidores, na visão de Barreiro, Hossne e Penteado Sobrinho (2011), ir além de acolher reclamações. É preciso um exercício reflexivo diário, a fim de questionar e superar conceitos, preconceitos e valores pessoais, tratando cada cidadão ou grupo com enorme respeito e isenção, mesmo que discorde de seu posicionamento e de seu modo de pensar.

As Ouvidorias, ao apresentarem-se como espaços de comunicação institucionalizada, realizam tarefas que lhes permitem refletir os valores, as ideias e os sentimentos dos cidadãos acerca da autenticidade e honestidade nos relacionamentos institucionais, da qualidade dos serviços e produtos desenvolvidos,

da percepção dos gestores sobre os problemas institucionais e como pensam em enfrentá-los, entre outras nuances da dinâmica organizacional. É inquestionável a responsabilidade e o censo ético que deve ter o ouvidor para percorrer essas dimensões com lisura e transparência, o que lhe permite transitar e diagnosticar de modo sistêmico a organização, trazendo à luz suas fragilidades, incorreções processuais e atitudinais.

Temos o exemplo de uma estudante que recorreu a Ouvidoria, reclamando seus direitos individuais de fazer uso de drogas ilícitas nas imediações da Universidade. Alegava a estudante que conduzia suas atividades acadêmicas sem prejuízos, mantendo boa convivência com colegas e funcionários, exceto com um professor, que, tomando conhecimento do fato, conversou com a estudante, “obrigando-a” a suspender essa prática. A aluna discordava do professor e passou a sentir-se ameaçada por ele, de maneira velada e silenciosa (nas palavras da manifestante). Optou por apresentar tal situação, denominada por ela mesma de angustiante, para a Ouvidoria, pedindo providências.

Destacamos duas frases de Gracia (2010, p. 321):

[...] toda pessoa que diz tenho um problema ético, ela quer dizer tenho um conflito de valores. Se um conflito ético não tem solução, então não há como deliberar [...] A melhor maneira de demolir um pensamento ético é querer acabar rápido com a própria angústia, usando respostas erradas.

O autor ressalta que procedimento ético implica escolhas, as quais definirão que pessoas serão prioritariamente beneficiadas ou não. A reflexão ética nos obriga a escolher com equilíbrio, pesando custos e benefícios, eficiência e eficácia, mas sem jamais esquecer os princípios da moralidade, prioridade e equidade. Nas práticas da Ouvidoria, o importante é evitar que decisões sejam tomadas sob forte pressão, pois não costumam ser prudentes e podem trazer enormes implicações de convivência nos ambientes acadêmico e profissional. Mesmo as decisões tomadas sob pressão devem ser colocadas em prática em momento oportuno, nunca antecipadas, nem atrasadas.

O ouvidor, baseado no exercício reflexivo de Gracia (2010), ao enfrentar situações difíceis para eleger o melhor curso de ação a tomar, deveria submeter-se, por alguns segundos, a algumas provas. Entre elas, a de *legalidade*: não se pode

realizar algo ilegal; a de *temporalidade*: se tivesse mais tempo, decidiria da mesma forma?; a de *publicidade*: estaria disposto a defender essa posição em público? É importante destacar que não se pode analisar um conflito ético mediante uma situação com poucas informações, ou pautadas por percepções unilaterais.

Diante de conflitos, destacamos a visão de Sales (2006, p. 155) quando refere que o conflito não é lesivo para o futuro da vida humana, mas é “a forma apropriada com a qual se conquista um projeto de humanidade, o mais universal possível, de acordo com as limitações próprias de mundos diferentes”.

As propostas da Ouvidoria para a construção de consensos sob a leitura Bioética representam a aproximação de diferenças interculturais onde são desenvolvidas ações conjuntas para o equilíbrio e a segurança imprescindíveis na convivência respeitosa. É preciso *ressignificar* os problemas para que sejam adequadamente abordados e conduzidos. Nessa perspectiva, parece oportuno destacar a importância da Comunicação como um campo propício para a promoção de entendimentos nos relacionamentos interpessoais do cotidiano. Contudo, surge a necessidade de buscar competências e conciliar conhecimentos para as habilidades comunicativas. Nesse aspecto, deve-se considerar que as atitudes do ouvidor estão *sendo éticas*, ao conjugar competências técnicas e humanistas. Recordando Gracia (2010, p. 309), “o encantador é perceber que a lógica da competência técnica e a da ética são iguais e, portanto, nenhuma deve parecer uma coisa estranha”.

Com efeito, o conflito é contundente, o que não se confunde com destruição, necessariamente, mas transformação dos interesses em questão. Incluindo a visão de Schinitman e Schinitman (2001):

Os conflitos são inerentes à vida humana, pois as pessoas são diferentes, possuem descrições pessoais e particulares de sua realidade e, por conseguinte, expõem pontos de vista distintos, muitas vezes colidentes. A forma de dispor de tais conflitos mostra-se como questão fundamental quando se pensa em estabelecer harmonia nas relações cotidianas. Pode-se dizer que os conflitos ocorrem quando ao menos duas partes independentes percebem seus objetivos como incompatíveis; por conseguinte, descobrem a necessidade de interferência de outra parte para alavancar suas metas.

O ouvidor deve se permitir a *encontros de composição*, nomeado por Teixeira (2003) como *os encontros que acrescentam* elementos relevantes no processo de

comunicação e no diálogo, com a possibilidade de construção e “desconstrução” de preconceitos, bem como defrontar-se com as próprias resistências em diferentes cenários. O autor comenta que no campo da comunicação não existem ações meramente pontuais; os assuntos se tornam conteúdos para a construção de espaços de reflexão sobre temas da realidade. Na ótica conceitual do autor, são chamados *encontros aumentativos*, por acrescentarem elementos novos na relação comunicativa entre as pessoas. Destaca com veemência que a comunicação não é uma dimensão acessória das relações humanas, mas um processo que produz conhecimento de vida, de afeto, de subjetividade, que, muitas vezes, se torna uma questão central na solução de conflitos.

Na perspectiva do ouvidor, essa análise é fundamental, pois a comunicação é *reinaugurada* a cada encontro de acolhimento e comunicação, lembrando, contudo, a adequação da linguagem. Ouvidoria é lugar de conversa e diálogo, valorizando uma construção compartilhada, mas requer iniciativa pessoal, no sentido de propor revisões de posições e valores em função de compreender o outro. Mais do que um espaço de aproximação, compete ao ouvidor prover um encontro de qualidade e de responsabilidade. É na produção de encontros em espaços apropriados e bem conduzidos que a abordagem humanizada amplia a revisão de posições e a modificação de comportamentos.

O ouvidor deve prover um diálogo franco e aberto, dentro de um ambiente acolhedor, para que se reafirme, cada vez mais, o interesse em fortalecer a participação do sujeito vulnerável nas decisões conjuntas. Para tanto, as reflexões (bio)éticas são fundamentais para agregar elementos e competências profissionais do ouvidor, visando a um diálogo intercultural. O ouvidor acolhe o sujeito vulnerável para o fortalecimento de sua participação ativa na sociedade. Nessa perspectiva, a Ouvidoria se constitui como *ator da Bioética* pelo respeito ao pluralismo moral. Tal pluralismo, para Garrafa (2005a), é constatado nas democracias secularizadas pós-modernas, que norteiam a busca de equilíbrio no sentido da necessidade de convivência pacífica e sem superposições de padrões morais. O pensamento da filósofa húngara Agnes Heller reitera a importância do pluralismo moral e cultural quando relata que a relação face a face com os grupos permeia a mediação entre o indivíduo e os costumes, as normas, a ética e outras instituições, inserindo formas nas relações sociais e determinações históricas de nosso tempo:

A história é a substância da sociedade. A sociedade não dispõe de nenhuma substância além do homem, pois os homens são portadores da objetividade social, cabendo-lhes exclusivamente a construção e transmissão de cada estrutura social. Mas esta substância não pode ser o indivíduo, já que esse – embora a individualidade seja a totalidade de suas relações sociais – não pode jamais conter a infinidade extensiva das relações sociais (HELLER, 2008).

O ouvidor, para bem cumprir seu papel de interlocutor e mediador, não pode ignorar que as ordens sociais possuem costumes e valores éticos específicos, além dos gerais que definem a sociedade mais ampla. Se no trato com uma esfera particular da vida, digamos, uma igreja ou universidade, ela deixa de respeitar os valores ali imperantes e procura impor normas alheias, trai o seu papel e sua missão. Semelhante falta de prudência pode trazer uma perda considerável de legitimidade.

Concluimos essa análise com o pensamento de Romano (2008, p. 24-25):

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

7.3 Sobre o Sujeito-Organização

O sociólogo Max Weber deixou grande legado intelectual para o entendimento de várias outras áreas do conhecimento. Entre os vários conceitos apresentados pelo sociólogo, está um desenvolvido para explicar o funcionamento das Organizações.

As organizações têm tido, tradicionalmente, má divulgação, sobretudo no que se refere à ética. Max Weber tornou célebre, no início do século, sua classificação das organizações em três tipos: as “carismáticas”, as “tradicionais” e as “burocráticas”. O carisma é sempre individual, pessoal e trata-se de um dom ou uma graça que a pessoa tem – por definição, intransferível. As instituições carismáticas são muito personalistas, se confundem com uma pessoa física, sendo o modo mais clássico de exercer o poder. As tradicionais baseiam-se nos costumes e tradições

culturais de um determinado grupo ou sociedade, sendo representadas pelas figuras de patriarcas, em sociedades antigas, ou pelo senhor feudal na Idade Média. A legitimação desse tipo de autoridade decorre dos mitos, costumes, hábitos e tradições, que passam de geração para geração ou são delegados, dependendo da crença na santidade dos hábitos. A principal característica é o patrimonialismo.

A tese de Max Weber é que uma característica básica da modernidade consiste na burocratização dos papéis de poder. Isso significa que as instituições se fazem cada vez mais impessoais. A personalidade jurídica da instituição e a personalidade física de que detém seu poder ou a administra se acham cada vez mais separadas. As instituições se definem agora como estruturas formais, sem rosto, que aparecem como carentes de alma e de sentimentos. Daí o sentido pejorativo que por todo o curso dos últimos séculos foi adquirindo o termo “burocracia”. A burocracia é, de algum modo, o oposto da ética. Não é por acaso que foram por muito tempo considerados termos antagônicos. Falar de ética das instituições parecia um contrassenso.

As coisas começaram a se modificar nas últimas décadas. Durante os anos 1980, produziu-se uma autêntica revolução na teoria das instituições empresariais, segundo a qual os valores e a ética passaram de elementos completamente alheios à teoria empresarial para se constituírem em uma de suas partes fundamentais. Uma empresa é uma instituição dedicada a produzir bens sociais, sejam eles quais forem. O benefício econômico é também um bem, ou melhor, é o padrão de medida dos demais bens, mas a função primária da empresa não é produzir o maior benefício econômico no menor tempo possível, mas produzir bens sociais que, por sua vez, gerem benefícios econômicos. Conta Murray (1997), no início de seu livro sobre a ética das organizações, que há anos, ao explicar a um colega que estava trabalhando sobre valores pessoais dos gerentes de empresa, foi indagado por ele: “Valores pessoais? Um gerente não tem o direito de tomar decisões que não sejam voltadas para a busca do máximo de valor para seus acionistas”. A respeito disso, Murray (1997, p. 11) comenta:

A visão tópica, nos anos 1980, de que o negócio empresarial era primeiramente um veículo para a manipulação financeira e o enriquecimento em curto prazo dos acionistas se achava firmemente estabelecida tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido. Não posso concordar com isso. Não posso aceitar o direito absoluto dos

acionistas, do mesmo modo que não posso aceitar o conceito medieval do direito dos monarcas.

O que significa que, para o bem funcionamento de uma empresa, é fundamental o gerenciamento correto do mundo dos valores e dos bens, já que são eles que devem constituir os cartões de apresentação da própria instituição empresarial. Gracia (2010) comenta que foi Max Weber quem primeiro chamou atenção para isso, revelando a importância da ética na teoria empresarial. De fato, ela se converteu em uma disciplina básica dos novos programas de administração de empresas. Sua grande expansão teve lugar nos anos 1980, mas nos anos 1990 se produziu outra novidade importante: passou da “ética das empresas” à “ética das organizações”, devendo equacionar os fins lucrativos com os deveres, como os que se convencionou chamar “deveres de boa cidadania” (JENNINGS, 1990).

A partir da perspectiva ética adotada nas organizações, se destacaram as iniciativas de humanizar as relações de trabalho. O êxito em manejar conflitos emocionais nessas relações depende em grande parte da Organização, de como ela elabora seus princípios e valores.

As relações humanas no âmbito organizacional constituem um tema delicado no campo das questões éticas, estando o ouvidor posicionado nos espaços de conflitos, interagindo com imprecisões da comunicação e com pontos de fragilidade gerencial de lideranças que resistem admitir deficiências operacionais ou dificuldades de relacionamentos com a equipe liderada. Trabalhar questões técnicas e humanas nesse contexto exige do ouvidor uma acurada gama de percepções e boa visão sistêmica da organização. Como vimos anteriormente, alguns conflitos precisam ser enfrentados com a perspectiva de revisão de posturas, aplicação da verdade e de decisões conjuntas harmonizadas com *valores, princípios e regras*.

A Ouvidoria atua como uma instância que busca humanizar as relações conflituosas oriundas de “pontos de desequilíbrio” no contexto institucional. Tais relações acentuam a vulnerabilidade daqueles que não têm *voz ativa* na dinâmica institucional, gerada pela assimetria de poderes e pelo distanciamento dos gestores com os funcionários, estudantes e clientes. No tratamento individual dos problemas, algumas soluções podem ser aplicadas no coletivo (BARREIRO; HOSSNE; PENTEADO SOBRINHO, 2011). Nessa linha, é lícito pensar que a Ouvidoria promove a qualificação do interesse individualizado com expressão de um interesse

maior, coletivo. Essa condição de extrair o interesse coletivo da manifestação privada, posto que uma reclamação valha em si mesma, transcende o emissor e o destinatário, edifica o equilíbrio e contribui decisivamente para que a Ouvidoria venha a ser “um campo ético de interlocução e humanização” dentro das organizações. Nesse âmbito, surge a Bioética como um sinal de esperança, o que não diminui a necessidade de ética no âmbito das organizações (PESSINI; BERTACHINI, 2010).

A Bioética exige que haja questionamento sobre o caráter humanizador ou desumanizador de certas práticas que envolvem valores, princípios e regras, e sobre as repercussões previsíveis, especialmente suas consequências no modo de viver em sociedade (VERSPIEREN, 1993). Os valores traduzem-se nos comportamentos – campo prático das Ouvidorias. Para Gracia (2010), *valor* é algo que nos é indispensável, porque representam a nossa identidade, o volume de nossa privacidade, sendo uma dimensão humana e da personalidade. Para o autor, a concretização de valores refere-se às atitudes que se constroem e desconstroem entre todos e coletivamente. Ressalta que não é tarefa simples definir valores, pois muitas vezes são indefiníveis. No entanto, podem ser compreendidos e claramente identificados no comportamento humano. Nas palavras do autor (GRACIA, 2010, p. 482):

[...] os valores não existem sem os seres humanos, ou seja, eles estão enraizados na pessoa, que tem a capacidade de rejeitar, internalizar, ou seja, torná-los seus. A pessoa é o lugar central de valores morais e, com eles e por eles, são capazes de dar sentido à sua existência. Os valores não são inatos, podem ser desenvolvidos e incorporados livremente, e a melhor forma de incorporá-los nos atos e ações é através de uma análise cuidadosa da realidade (os fatos) e, acima de tudo, através do exemplo dos outros. Ao dizer “tal ação é injusta”, há um evento que contém mais do que um fato perceptível, pois expressa um valor que não pode ser visto, mas pode ser estimado.

O respeito aos valores humanos constitui boa parte do eixo de argumentação das práticas da Ouvidoria quando ela evoca uma base sólida de princípios éticos para apresentar seus posicionamentos e recomendações, que não caracterizam proposição de regras, mas interagem com elas permitindo revisões de alcance prático no contexto corporativo. Logo, a Ouvidoria, em contato permanente com a

expressão de comportamentos humanos, deve manter-se atenta e sensível ao conjunto de valores que permeiam essa realidade.

A Ouvidoria implica ouvir ambos os sujeitos, e, se há escuta, há alguém que está expressando algo com base nos seus valores: uma demanda, um desejo, uma necessidade, ou qualquer outra intenção que o uso da palavra permite a cada sujeito nomear (MARQUES et al., 2005). Essa troca dinâmica de expressões e impressões está no cerne do processo da comunicação da Ouvidoria com a alta direção da Organização, que busca, do crescimento da afinidade à redução das diferenças, a ampliação do conhecimento, o desafio às indiferenças (IASBECK, 2010).

Lyra (2004b, p. 122) comenta que a experiência das Ouvidorias nas Organizações mostra que mesmo o cumprimento da legalidade é tarefa árdua. Nas palavras do autor: “Sabemos que as demandas de caráter rotineiro – ou, até mesmo, as denúncias – são, não raro, tratadas com negligência, omissão ou de forma autoritária pela administração”. Há situações de um boicote natural por parte da Administração de uma Organização e, por consequência, uma natural descrença quanto ao poder das Ouvidorias na correção de rumos. Ainda assim, existe a esperança de que os tímidos movimentos de resistência da Ouvidoria, pautados por valores e princípios éticos, levem a um aprendizado e a passos mais amplos. A “participação cidadã na gestão é tão ou mais importante que os objetivos formais consignados à ouvidoria” (LYRA, 2009, p. 48). Face ao seu relacionamento com a parte vulnerável – o cidadão –, que não goza das vantagens do poder político e do econômico, tabulando-se as causas das reclamações e reivindicações populares, a Ouvidoria estará em condições de mostrar uma radiografia das consequências não desejadas na dinâmica organizacional. Para Oliveira (2001), valores podem ser complementares, como são eficiência com justiça, lucro com equidade, e crescimento com solidariedade (OLIVEIRA, 2001, p. 16).

É interessante que as Organizações decidam implantar o Instituto da Ouvidoria quando estiverem sensíveis aos valores humanos no contexto corporativo, encarando com profissionalismo as dificuldades inerentes ao tema. É preciso buscar os fatores determinantes do sucesso empresarial contribuindo com a adoção de boas práticas no ambiente ético. Parece-nos justo pensar que boa parte dos desafios da Ouvidoria é manter uma linha propositiva de diálogo capaz de diminuir

hiatos informacionais e de organizar o volume de sentimentos que se refletem nas relações do *cidadão* com a *organização*. Daí a importância de gerar um movimento contínuo dentro da Instituição, que a mantenha ativa e atenta e não acomodada na “*disacusia*” do que precisa ser ouvido. É nesse tempo que podemos partilhar o novo, diluir resistências e enfrentar as sombras que mergulham os conflitos de interesses e impessoalidade com os valores humanos (IASBECK, 2010). Nessa perspectiva, a Ouvidoria cria um ritmo e *escuta* permanente para que o *cidadão* consiga expor dificuldades, e a *Organização* aprimore e atualize suas percepções internas para maior flexibilidade na correção de rumos, com menos danos e mais dignidade.

A implantação das Ouvidorias nas Organizações se justifica no compromisso público que as empresas assumem em aplicar suas políticas e princípios éticos norteadores das iniciativas de valorização dos seus clientes e colaboradores, tornando-se uma instância diferenciada por oficializar e instituir mecanismos específicos voltados para a comunicação, relacionamentos humanos e apoio à gestão interna, mantendo acurada a percepção da realidade sistêmica (BERTACHINI, 2013). É interessante constatar que, quando há o amadurecimento da Organização, a alta direção acolhe com interesse as recomendações da Ouvidoria, como “fonte ética” e segura de informações. Os dados apresentados em Relatórios Gerenciais descrevem e justificam as recomendações para o tratamento de controvérsias identificadas como *pretensões represadas*.

A Corregedoria-Geral da Administração do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2013) destaca três dimensões relevantes da Ouvidoria inseridas no contexto organizacional:

- *Ouvidoria como elemento de controle difuso* das atividades institucionais, aqui significando o cunho democrático e participativo, ao representar porta permanentemente aberta ao ingresso a todo interessado, afastando o isolamento e o hermetismo das instâncias decisórias, permitindo enfrentar as situações indevidas e conflituosas;
- *Ouvidoria como fornecedora da qualidade dos serviços*: propicia aprimoramento das ações a partir da escuta respeitosa e por internalizar as consequências das considerações feitas pelos usuários dos serviços;

- *Ouvidoria como via institucional permanente de acesso à informação*: face ao princípio de respeito ao usuário, presta relevante serviço ao providenciar a resposta devida a cada manifestação.

São dimensões que avivam a implantação de Ouvidorias como um novo componente organizacional que estimula os administradores a atuarem como *agentes de mudanças* na cultura da Organização. Com esse raciocínio, para justo pensar que com a Ouvidoria levando as questões centrais aos gestores, eles possam efetivar mudanças, orientando desvincular os *processos das pessoas* e zelando pela reserva de sigilo. Esse comentário se reserva ao entendimento de que *nomes* devem ser assegurados, para que os *fatos*, esses sim sejam debatidos em fórum adequado.

Ao impulsionar mudanças no contexto organizacional, as Ouvidorias certificam aos gestores o fato de que “não temos uma Organização de papel”, e que o potencial de contribuição de suas atividades existe por conta do que é sua maior força: a convivência com a vida real dos cidadãos e com os seus valores inerentes, como lembra Oliveira (2005, p. 54).

Outro aspecto discutido no âmbito corporativo traz o questionamento: *o foco do ouvidor é para dentro da organização? Ou é para o cidadão/consumidor?* Pode-se responder que ambos não são mutuamente excludentes. A Ouvidoria tem o papel “reativo e proativo” ao cidadão e à organização. A questão é “ampliar o foco” para uma visão integradora que legitima seus princípios (BERTACHINI, 2013). A Ouvidoria exerce suas competências com a devida *isenção*, guiando-se eticamente e equacionado com prudência os debates acerca de diferentes interesses, tanto na ótica do cidadão, quanto na ótica do dirigente.

Trabalhando com questões éticas, o potencial de transformação intrínseco às Ouvidorias é grande, mas sua inserção nas organizações, seu mandato, sua estratégia de trabalho e sua capacidade de ação ainda implicam muito a conquistar e outro tanto a ser construído. Não obstante os conflitos éticos que ocorrem nos meandros das organizações, há outros desafios, na medida em que a Ouvidoria se depara com discrepâncias e contradições. Esse cenário suscita perguntas cujas respostas repercutem diretamente na qualidade e na lógica de trabalho das

Ouvidorias nas organizações. Nessa linha, Lyra (2004b) destaca algumas considerações:

- A transposição do conceito de Ouvidorias autônomas e obedientes para a realidade das empresas: como lidar com a ambiguidade embutida em atuar como “consciência crítica” da organização, fazendo parte dos quadros dessa mesma organização?
- A necessidade de compreender o colaborador como um sujeito atravessado por um contexto histórico, político, econômico e social, não caindo na armadilha do reducionismo psicológico do social ou do sociologismo do psíquico;
- A complexidade implicada em contribuir para a solução de problemas na relação entre consumidor e empresa, porém sem esvaziar do sujeito o seu protagonismo de sua história e o seu potencial de luta e sem resvalar para o conformismo e a adaptação;
- As habilidades implicadas em transitar por demandas em que os desejos humanos são às vezes confundidos com os direitos humanos;
- A necessidade de apropriar-se dos atuais saberes e das técnicas de intervenção das clínicas do trabalho e da crítica social, mantendo o eixo da *práxis* das Ouvidorias.

O desafio do ouvidor é o de mudar aspectos disfuncionais de uma cultura organizacional, “fazer com que as pessoas percebam que, apesar de sermos representantes do usuário e defendermos os seus direitos, não somos inimigos da empresa [...]”. “[...] também dizemos ‘não’ ao manifestante, mas explicamos por que estamos fazendo isso [...]” (BERTACHINI, 2012a, p. 14). É muito difícil mudar procedimentos arraigados, por isso é fundamental a relação de transparência com os manifestantes, para que possa compreender determinados processos e pareceres conclusivos. Fomentador da aproximação positiva entre o sujeito-cidadão e o sujeito-organização, o ouvidor não pode nunca se acomodar, para não perder apoio e credibilidade. Em verdade, são muitos os fatores que consolidam o Instituto da Ouvidoria numa Organização, garantindo-lhes a voz e a postura participativa. Não deve ser entendida como mais um canal de atendimento ao público, pois há diferenças significativas no sentido de gerenciar informações relevantes da vida da

organização e de prover participação concreta do cidadão nos processos de melhoria (BERTACHINI, 2013).

Seríamos ingênuos se acreditássemos na existência de uma Instituição perfeita, mas reconhecemos que existem iniciativas corporativas que buscam alinhar rotas de aprimoramento contínuo dos processos, das dinâmicas organizacionais, aperfeiçoando-se e autocorrigindo-se. Para Pessini e Bertachini (2010), não há dúvidas de que as Organizações que atribuem às Ouvidorias o cuidado responsável diante da vulnerabilidade e hipossuficiência do cidadão esperam ações inteligentes e competentes. As Ouvidorias são valorizadas por não permitirem “frouxidão moral” no tratamento dos problemas individuais e de interesse organizacional, por demonstrarem posturas éticas, lisura, honestidade e a verdade nos processos em que atua.

A Ouvidoria se apresenta como uma legítima figura ética, e de maior celeiro de recomendações concretas para a melhoria dos serviços. O que se destaca é o entusiasmo com que os Ouvidores se dedicam ao exercício desta atividade, que vai muito além de ouvir e compreender o cidadão (BERTACHINI, 2012, p. 14).

Algumas questões sobre *Liderança e Governança* são importantes em toda e qualquer organização que anseie instituir uma Ouvidoria que possa fomentar sua identidade ética (PESSINI; BERTACHINI, 2010). Nesse contexto, os autores destacam três temas para reflexão:

1) Como superar uma “cultura mecanicista” com vistas à incorporação de uma “cultura orgânica”?

No mundo corporativo da atualidade, alguns setores passam por profundas transformações e por mudanças de paradigmas. Entendemos o conceito de “mudança” como proposição de “um modelo ou padrão”, com base na perspectiva da obra clássica *Estrutura das revoluções científicas*, de Thomas Kuhn (2003). Há um deslocamento da ênfase em problemas e improdutividade para a preocupação com o bem-estar do ser humano, o que implica impactos na cultura organizacional; é uma passagem de um modelo de cuidados de saúde biomédico para um novo modelo, mais holístico, que vê o ser humano na sua integralidade. Ocorrem transformações de um sistema burocrático para um sistema adaptativo, em que o cidadão estabelece uma relação de mutualidade e parceria com as organizações e seus

gestores. Em termos de gestão, passa-se de um modelo de gastos sem restrição para um necessário rigoroso controle racional de gastos, bem como de investimentos, e de tecnologias simples para tecnologias altamente complexas.

Da mesma forma, profundas mudanças são necessárias nas instituições de educação (universidades, centros universitários, faculdades, entre outros), se quiserem sobreviver, ser competitivas e prestar serviços de qualidade. Isso significa que elas devem passar por uma transformação: de um *paradigma mecanicista* para outro, novo e desafiante, o *orgânico*.

Em organizações marcadas por culturas *mecanicistas*, as tarefas são rígidas, previsíveis e imutáveis. O símbolo é a máquina, com suas peças desenhadas para uma repetição de movimentos programados. O papel do líder é assegurar que essas regras estabelecidas há muito tempo sejam obedecidas e que se mantenha o *status quo* das coisas. A criatividade, além de não ser necessária, é desencorajada, uma vez que ela ameaça esse contexto estável e o estilo previsível de agir. A tradição e a estabilidade pura e simplesmente não são garantia de se prestar serviços de qualidade e de existir no futuro. Nessa cultura de paradigma *mecanicista*, o que importa é a tarefa ou o processo resolvido, não tanto a pessoa que resolve e soluciona. A resolução de conflitos acontece por meio da supressão e da coerção, não pela negociação e pelo diálogo, propósitos da Ouvidoria.

Na cultura mecanicista, pergunta-se: ouvir a pessoa para quê? Perda de tempo? O que importa são os resultados! A interatividade nos processos é pobre, já que as atividades e funções são desenhadas como peças separadas e não integradas num todo; a resolubilidade não se centra nos processos em rede, como ocorre no modelo orgânico. Além disso, as relações são marcadas por uma “afetividade esparramada”, que facilmente encobre incompetências e provoca injustiças, contrariamente do modelo orgânico, em que a ética permeia o respeito pelas competências e pessoas.

Nas organizações de culturas *orgânicas*, o símbolo é o organismo, com seus inúmeros e diferentes órgãos interagindo harmonicamente para o funcionamento de toda a Instituição. Nessa perspectiva, o foco não está prioritariamente nas regras e nos regulamentos, sempre necessários, mas na inovação, na criatividade e no *feedback* avaliativo para manter a organização respondendo adequadamente ao

contexto de mudanças constantes. Os líderes incentivam e procuram implementar uma atmosfera colaborativa. As pessoas sentem que podem criar e que são apoiadas por seus pares no grupo. O processo decisório é proativo, antes que reativo, voltado à solução de crises. Administrações orgânicas consistem de pessoas que, longe de serem agentes passivos, se antecipam aos tempos e fatos. Elas percebem o contexto de mudanças e planejam formas de se antecipar e se adaptar a elas. São articuladoras de uma visão, estratégias de ação, avaliação e planejamento do futuro organizacional.

O exemplo concreto do modelo orgânico nas empresas é a implantação das Ouvidorias que atuam como um componente organizacional que favorece a interlocução da instituição com os cidadãos (consumidores e colaboradores). Nessa perspectiva de amadurecimento da gestão participativa, a Ouvidoria acolhe e trata as manifestações, registradas sob a forma de reclamações, denúncias, sugestões, críticas e elogios, e elabora recomendações que possam ser absorvidas nas propostas de gestão. A “voz” representada na figura do ouvidor não é um simples diferencial estratégico, mais do que isso, deve ser uma parte dos valores da organização, capaz de recomendar e redirecionar o rumo das decisões, pautadas pela transparência, confidencialidade e conduta ética.

Como diz Robert Hass, CEO da Levi-Strauss, “Os valores de uma empresa – o que ela representa, aquilo em que sua gente acredita – são decisivos para seu sucesso competitivo. Na verdade, os valores movem o negócio”.

2) Como compartilhar os aspectos éticos da Ouvidoria com as instâncias de Governança?

Vivemos na contemporaneidade, com exemplos de oscilações éticas e escândalos impactantes em diferentes setores da sociedade, sobretudo na política brasileira. Pessini e Bertachini (2010, p. 61) lançam a questão: “podemos questionar se vale a pena ser ético, ou, pelo menos, se a ética não nos torna mais lentos em termos de resultados, já que os meios para conseguir são os mais espúrios?”. Não é difícil, no contexto corporativo, o instituto da Ouvidoria ser taxado de romântico e sonhador, por acreditar e lutar por sua autonomia, independência e transparência, reforçando os princípios éticos nos meandros da organização, bem como por desenvolver confiança e proteger os direitos e deveres dos cidadãos. Entretanto,

acredita-se que os mais avançados conceitos de boa governança corporativa, na atualidade, colocam a ética como uma ferramenta fundamental de gestões bem-sucedidas, ao lado de valores, como qualidade da atitude de seus dirigentes maiores, transparência, equidade e profundo respeito pelo capital humano da instituição (COVEY, 2004).

Mas o que entender por governança? Trata-se de um conceito de origem inglesa, significando “o sistema que rege o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa instituição – administração superior, gestores, colaboradores, público externo, entre outros –, de forma que o bem comum – a missão e visão da instituição – prevaleçam sobre os interesses de determinadas pessoas ou grupos”. Isso é o que faz com que uma determinada organização seja confiável aos olhos de estranhos e também que garanta o crescimento e a perenidade, mesmo tendo que, por vezes, passar pelas turbulências da economia globalizada (HUNTER, 2004). Uma organização pode ter os melhores princípios éticos e não ter boa governança. Já a recíproca não é verdadeira. A adoção de boas práticas de governança significa adoção de princípios éticos (PESSINI; BERTACHINI, 2010).

Adotando como exemplo as universidades brasileiras, há significativas mudanças de postura na governança dos reitores que incorporam as Ouvidorias em suas estruturas organizativas, fortalecendo, assim, a cultura orgânica. Como ressalta o vice-reitor do Centro Universitário São Camilo, Léo Pessini; “a organização sem ética pode ter ‘seus quinze minutos de fama e glamour’, mas não se sustenta, não faz diferença para melhor na sociedade, e o que é pior, não deixa legado de futuro” (PESSINI; BERTACHINI, 2010, p. 59).

Aqui é só prestar atenção na famosa “*rádio peão*”, sem deixar de condicionar-se por ela. Não podemos esquecer a dimensão humana das organizações. Um sistema de gestão é tanto mais inteligente e eficaz quanto mais cuida da pessoa como um todo, com suas agendas ocultas, por vezes inconscientes, que precisam ser desmascaradas e confrontadas, bem como com suas agendas claras, que devem ser reconhecidas e fortalecidas. Ressaltam os autores que é surpreendente como as pessoas se comportam no âmbito corporativo, valendo-se de seus talentos, competências, experiências, sonhos, mas também de seus ciúmes, invejas, ambições, vaidades e egoísmos. Ao iniciar o trabalho cada manhã, ninguém *deixa lá*

fora ou em casa seus conceitos, preconceitos, crenças, cultura e sentimentos. É essa vasta gama sincrética de sentimentos que cria a chamada “*agenda oculta*” e que, quando vestida de profissionalismo, em jogos de cena criativamente planejados nos mínimos detalhes, acabam influenciando negativamente no clima e nos processos organizacionais, que deveriam ser ágeis, mas se tornam burocráticos e cansativos (mas sempre se tem explicação) na agenda oficial da missão da organização, repercutindo no cumprimento de suas metas. Assim, um projeto medíocre pode ser aprovado por razões não éticas pouco defensáveis, enquanto que um projeto adequado e qualificado é rejeitado só porque daria muita visibilidade a alguém.

Lembramos aqui a fala do reitor de uma das maiores universidades brasileiras. Quando perguntado por uma plateia de estudantes se era difícil ser reitor, com muita calma, em voz pausada e olhar de sábio, serenamente disse: “Não, ser reitor da universidade não é difícil não; o difícil é ser reitor das vaidades humanas”. Pessini e Bertachini (2010) acreditam que o palestrante foi ao cerne da questão; tal postura vale não somente para quem desempenha uma responsabilidade de gestão, mas também para as experiências do cotidiano.

É nesse contexto de conflitos velados e de vaidades humanas que a Ouvidoria também atua com ênfase na realidade interna da Organização, procurando neutralizar as discordâncias, mas, sobretudo, trabalhar com transparência as etapas que transformam os *interesses superficiais* em *interesses reais*, que personalizam os problemas e definem soluções possíveis. Seria diminuta uma ação de Ouvidoria essencialmente técnica, burocrática e distante, uma vez que o diferencial de seu aprimoramento está na inclusão de reflexões e posicionamentos éticos que alimentam a coerência de suas condutas na promoção de mudanças benéficas em meio aos contextos críticos. De certa maneira, a Ouvidoria “arranha o verniz da superficialidade”. Como expõe Cortela (2007): “Deixar falar, saber ouvir, sensibilizar-se com o outro naquilo que o ameaça e em seus reais interesses é considerar sua história”.

3) Ouvidoria e lideranças da Organização, quais são seus desafios?

Peter Drucker (2002), um dos expoentes do século XX e pai da teoria da administração, fazia uma constatação contundente de que a única contribuição importante da gestão no século XX foi o aumento da produtividade do trabalhador

manual, que chegava a cinquenta vezes. Os bens mais valiosos das empresas eram seus equipamentos de produção. Na visão do autor, no século XXI, o bem mais valioso será o trabalhador do conhecimento e sua produtividade. Para Pessini e Bertachini (2010), muitas são, ainda, as instituições que mantêm a inteligência das pessoas aprisionadas, acorrentando seus talentos e habilidades. Conseqüentemente, os funcionários sentem-se magoados, frustrados e desencorajados. Frente a esse cenário desolador, é imperativo ter consciência de que vivemos a era do trabalhador do conhecimento, em que as pessoas são feitas de corpo, mente, emoções e espírito.

É lícito pensar que as Ouvidorias internas encontram desafios peculiares por lidarem com interesses opostos entre colaboradores de uma mesma organização, regida pelos mesmos princípios, missões e valores, ao menos no papel. Nota-se que, quando os colaboradores se sentem sem apoio e sem referências nas suas áreas de trabalho, eles atuam com critérios mais pessoais do que profissionais, vulnerabilizando pessoas e também a organização, que aposta nas suas lideranças para servirem de exímias referências ou exemplos de conduta.

É aqui que entra o grande desafio em termos de liderança, de priorizar sempre as pessoas, acima das coisas e processos organizacionais, procurando descobrir seus talentos, paixões, necessidades e consciência para saber qual é a contribuição original da pessoa na teia organizacional. O famoso Jack Welch (2005), ex-CEO da General Electric, aponta oito pontos fundamentais para quem deseja ser um bom líder. Relata que algumas características, como inteligência e energia, vêm com o que denomina de “pacote genético”. Por outro lado, as habilidades de liderança são assimiladas e aprendidas, como autoconfiança na escola, na universidade, nos esportes, nos erros e acertos no trabalho ao refazer as coisas para serem melhores. Segundo Welch (2005), as oito características dos líderes são: 1) preocupação com atualização incessante de sua equipe de trabalho, utilizando toda oportunidade de encontro para: *avaliar* (pessoas certas nos lugares certos; livrar-se das que estão em lugares errados), guiar (*coach*) e construir *autoconfiança* (encorajamento e reconhecimento); 2) ajudar para que as pessoas não somente tenham a mesma visão da organização, mas que a vivam; 3) estar presente e extrair energia positiva e otimismo de tudo, lutar contra as ondas de negativismo; 4) estabelecer confiança com sensibilidade, transparência e credibilidade; nos

momentos difíceis, assumir a responsabilidade pelo que deu errado, nos momentos de vitória, partilhar os louros; 5) ter a coragem de tomar medidas difíceis, não populares por vezes; é difícil decidir, não por causa do antipopularismo, mas porque surge a intuição no processo que desafia a explicação racional técnica e que não deve ser desprezada; 6) lidar com as coisas com uma curiosidade que beira o ceticismo, deixando claro que suas questões são respondidas com ação. Levantar questões, fazer perguntas que desencadeiem um debate que leve para a ação; 7) inspirar as pessoas a arriscarem e não condenar a pessoa que erra; 8) comemorar e celebrar, pois isso cria uma atmosfera de reconhecimento e energia positiva.

São características que ganham vida quando aplicadas com estratégia, inteligência e simplicidade. Como diz Dee Hock, CEO da Visa; “Se você almeja liderar, invista pelo menos quarenta por cento de seu tempo no controle de você mesmo: sua ética, seu caráter, seus princípios, seu propósito, sua motivação e sua conduta”.

Diante desse painel de conceitos e comentários, observa-se que as Ouvidorias operam com desafios éticos junto aos parâmetros culturais da Organização, bem como com a sensibilização de suas lideranças. Parece-nos justo pensar que o sentido de “Ouvir o outro para olhar-se por dentro”, como uma visão (bio)ética da Ouvidoria na cultura organizacional, possa trazer benefícios para o aprimoramento da administração orgânica no âmbito corporativo, realçando os valores humanos.

7.4 Sobre o Sujeito-Profissional

Testemunhamos, recentemente, um marco histórico de clamor da população brasileira indo às ruas reivindicando melhoria em diversas frentes de atenção ao cidadão. Nesse período, um fenômeno interessante ocorreu com o aumento de demandas nas Ouvidorias de diversas regiões do Brasil, entre os setores público e privado. Pareceu ter ocorrido um impulso de mobilização nas pessoas quanto ao direito de “manifestar” e, segundo os relatos de Ouvidores, as reclamações eram

destinadas à qualidade de serviços e cobrança de providências. O fato nos pareceu oportuno relatar, pois as Ouvidorias estiveram envolvidas nesse contexto de “tomada de consciência”.

O papel do ouvidor, aos poucos, se torna mais claro para a sociedade, no que tange à proteção de seus direitos e à contribuição na esfera organizacional. Nas palavras de Santos (2006, p. 119):

A denominação Ouvidoria veio atender a uma tendência geral ditada pela própria sociedade, além de constituir uma maneira de uniformizar e padronizar a identidade do instituto diante dos cidadãos. Contra os possíveis usos indevidos da Ouvidoria, é natural que sejam tomados todos os cuidados, incluindo o esforço constante pela disseminação do papel, o preparo melhor dos ouvidores, com sua atuação cada vez mais profissional e, principalmente, com a maior e melhor utilização do ombudsman ou do Ouvidor pela sociedade.

A vocação para a função parece-nos primordial, porém acrescentada pela adequação de um perfil, sobretudo pelo domínio de competências que vão além do papel de monitorar as “atividades vulcânicas” de uma organização e de prover um conjunto sistêmico de informações. O papel do ouvidor ganha relevo como *sujeito-profissional* com base sólida de conhecimentos e de proposições éticas, atuando nos níveis de atenção individual e coletivo. Nessa perspectiva, o perfil do ouvidor deve identificar-se com uma nova práxis de atuação consolidada em parâmetros profissionais nutridos pelos referenciais da Bioética. Parece justo pensar que caminhamos para um salto de qualidade nas capacitações do ouvidor.

Fornazaro (2013) reforça esse pensamento destacando o compromisso profissional do ouvidor em compartilhar adequadamente informações e colaborar para a formação de uma cultura ética e de respeito aos direitos humanos, promovendo a cidadania e a consolidação do processo democrático. A autora destaca como principais característica do perfil do ouvidor:

- Atuar como representante do cidadão junto à sua organização.
- Agir com integridade, transparência e senso de justiça.
- Estabelecer um canal de diálogo e comunicação entre o cidadão e a organização.
- Ter caráter mediador, pedagógico e estratégico.

- Facilitar o acesso à organização, agilizar informações e buscar a simplificação de procedimentos, encaminhar manifestações e acompanhar os resultados.
- Propugnar pela correção de erros, reparação de danos, omissões, falhas, defeitos ou abusos.
- Ser proativo e propositivo.
- Elaborar relatórios, estudos, pesquisas, produzir estatísticas, indicadores e análises sistêmicas.

O papel do ouvidor é também dinamizar as soluções para todas as demandas, das mais urgentes às mais simples, eventualmente ignoradas ou *engolidas* em meio a estruturas organizacionais perante as quais o cidadão se sente impotente ou hipossuficiente. Notamos que o papel do ouvidor é visto de maneiras diferentes por pessoas que conhecem e não conhecem o seu trabalho, gerando equívocos de compreensão, com base em informações insuficientes. Reconhecemos que esse fato é relativamente comum em algumas profissões, principalmente nas mais jovens. Talvez a particularidade desfavorável da Ouvidoria dentro das organizações seja sua associação com a imagem de um “agente delator” que fica vagando silenciosamente pelos meandros da organização. O que implica ao ouvidor muito trabalho ao adentrar no universo de percepções equivocadas com postura, atitudes e ações efetivas que desmistifiquem a visão, de certa forma, discriminatória. No entanto, cabe ao ouvidor este “enfrentamento da realidade”, não como incumbência funcional, mas como oportunidade de construção da sua credibilidade e confiabilidade, possível apenas pela sua trajetória ética visível na coerência de suas práticas. É necessário empenho e paciência como traços do perfil do ouvidor, mas também é imprescindível o apoio da alta direção, endossando com transparência e maturidade a finalidade desse profissional da organização.

Os ouvidores brasileiros são, na expressiva maioria, capacitados para o desempenho das atribuições contando aprendizados permanentes para atualização e ampliação da visão multidisciplinar. Como perfil ético do ouvidor, Fornazaro (2013) e Bertachini (2007b) destacam as seguintes características: discrição, empatia, equilíbrio emocional, persuasão, bom senso, ser bom ouvinte, senso de urgência, paciência no trato com o público, cooperação, tenacidade, disciplina, boa comunicação oral e escrita.

São características de suma importância para o desempenho do seu papel, porque reúnem um conjunto valioso de recursos inatos e adquiridos que transmite sua base de valores éticos na construção de competências e na consolidação de sua imagem.

Para Vismona (2005), é preciso ética na ação. É na prática que o homem deve comprovar a verdade que sustenta a realidade, a força e o caráter terreno do seu pensamento. É preciso ancorar a linguagem dos atos nos atos da linguagem; é preciso ser coerente. A coerência é a qualidade que liga a ação do ouvidor ao seu pensamento. É uma ética da responsabilidade em adequar os meios aos fins perseguidos. É o caminho escolhido para as decisões e as soluções acontecerem.

Nessa perspectiva, o papel do ouvidor é fielmente percebido quando o cidadão se sente *acolhido* e *ouvido*, quando se sente fortalecido ao participar de um encontro com coerência nos esclarecimentos e, quando possível, acolhido como coautor nas soluções de seus conflitos. Cumpre o registro de que a Ouvidoria é “multifacetada” por desempenhar vários papéis em razão de compreender a cultura institucional e ir ao encontro para dialogar com diferentes áreas e pessoas da organização. Nesse contexto, identifica-se “a fase” do Ouvidor Gestor, do Ouvidor Educador, do Ouvidor Aprendiz, entre outras, alinhadas à gênese de sua função: servir de elo mediador entre cidadãos e as organizações. Contemplado no conjunto de características do ouvidor, Heller (2008, p. 115) destaca o seu papel social:

a função do “papel social” não nasce casualmente, nem do nada, mas resulta de numerosos fatores da vida cotidiana, dados já antes da existência dessa função e que continuarão a existir quando ela já se estiver esgotado.

Outra perspectiva analisada no papel do ouvidor faz referência à ética. Propomos a seguinte questão: o ouvidor é um *eticista*? Na leitura de Durand (2012), a palavra *eticista*, antes de designar um especialista, refere-se a cada um de nós. Há uma responsabilidade ética inerente a cada um, balizada por uma competência ética mínima. Frente ao questionamento, acreditamos que sim, reiterando a importância do sujeito-profissional ser um sujeito ético. O ouvidor é um *eticista*, que atua no campo interdisciplinar com o valioso aporte reflexivo da Bioética. Para Durand (2012), a Bioética diz respeito a todos os profissionais, interventores e usuários do mundo da saúde, da educação e diversos outros setores de uma sociedade. Ela

interessa até mesmo a todos os cidadãos, pois implica o futuro da humanidade e, assim, não está reservada a especialistas. O autor comenta que, à primeira vista, a Bioética parece ser complicada, mas, com a experiência, “as coisas se simplificam, decantam, unificam-se. Além do risco sempre possível de fracionamento, ela almeja ser uma visão de sabedoria, uma prática de sabedoria”.

Compete ao ouvidor um cuidado ético em auxiliar a formulação de pareceres, para que tenham coerência e compromisso legítimo com o cidadão. Parece lícito pensar numa “comunicação ética”, na medida em que transmite com fidedignidade as intenções propostas e os esclarecimentos devidos. É papel do ouvidor manter a linguagem oral e escrita bem empregada, expressando com clareza o conteúdo das mensagens e zelando pela privacidade dos assuntos trabalhados. Ao acolher as manifestações, o ouvidor realiza uma leitura criteriosa das argumentações, identificando os pontos que revelam situações de vulnerabilidade e injustiça. São aspectos que precisam ser dirimidos pela verdade e pela compreensão dos fatos narrados.

Nos momentos conflituosos, não pode haver deficiência ou grave imprecisão de comunicação, tampouco descuidos com as informações comprobatórias e negligências no tratamento humanizado aos partícipes. É igualmente importante para o ouvidor identificar alternativas que sejam éticas no curso intermediário das soluções, oferecendo suporte para os esclarecimentos necessários e utilizando uma comunicação apropriada para auxiliar nas decisões. Propõe-se, nesse caminho, uma leitura Bioética em acolher e melhor instrumentalizar o ser humano nas suas decisões e respeitando os seus valores (ANJOS, 2006).

7.5 Indo além da visão principialista

Inserimos, nessa perspectiva analítica, a identificação dos fundamentos da Bioética no exercício de Ouvidoria. A reflexão Bioética, nesse cenário, tem sido um lugar para discorrer sobre alguns valores fundamentais na área do relacionamento humano, ajudando-nos a construir referenciais para a melhor prática de Ouvidoria.

São os referenciais que convidam a repensar os comportamentos da relação profissional entre as macroestruturas e a qualidade de vida das pessoas, identificando suas chances de aprimoramento em educação na forma de proteção de direitos, por meio da ausculta de suas necessidades e expectativas dos estudantes, em Ouvidoria Universitária como exemplo.

Nesse cenário em que se observam diferentes aspectos e realidades ascendentes no comportamento humano (profissional), a Bioética como Bioética Global, assim adjetivada por Potter (1971), bioquímico norte-americano, propõe fundamentar a combinação entre *direitos* e *responsabilidades*. Potter entendia a Bioética muito mais como uma questão de responsabilidades.

Abrindo um rápido parêntese sobre o termo *Bioética*, talvez seja oportuno recordar que o pastor Fritz Jahr o cunhou pela primeira vez, em um artigo publicado em 15 de dezembro de 1926. No ano seguinte, 1927, em um editorial da principal revista alemã de ciências naturais, *Kosmos*, passou a desenvolver sua visão de bioética integradora e o imperativo bioético: “Respeite todo ser vivo como princípio e fim em si mesmo e trate-o, se possível, enquanto tal” (PESSINI; BERTACHINI; BARCHIFONTAINE, 2014, p. 36-47).

Fritz Jahr traz uma nova regra de gestão global e ética, uma regra universal e ética de cuidar positivamente e proativamente da saúde e da vida desse globo como parte de um cosmos vivo. A Bioética é a ética ambiental, a ética terrestre, a ética corporativa e institucional, e a ética social e sexual devem seguir os mesmos princípios e virtudes de responsabilidade e respeito com as formas naturais de vida e formas de vida criadas por seres humanos. Trata-se de uma nova regra de interação e integração na ética, trazendo formas e tons diferentes do imperativo bioético e descrevendo a multiplicidade de obrigações éticas no século XXI. Fritz Jahr reforça nada mais necessário para o *ethos* de ética ambiental, ética terrestre e ética de responsabilidade global em éticas institucionais, corporativas e pessoais do que uma aplicação cabível, prudente, integradora e universal do imperativo bioético.

Assim, Jahr já tem uma compreensão dos modelos individuais, cooperativos, conflitantes e coletivos do "desejo pela vida", incluindo a resistência ou ânsia por mudança e a sugestão de novos métodos de estudo, projeto e administração de ambientes e organizações (PESSINI; BERTACHINI; BARCHIFONTAINE, 2014).

Criado o neologismo *bioethics* para indicar uma ciência da sobrevivência, em que a ética do cuidado era essencial na articulação de *direitos e responsabilidades*, Potter, em 1971, ampliou essa visão com sabedoria, capaz de assegurar a preservação da biosfera, razão pela qual seria necessário desenvolver uma Bioética Global, que tratasse da moralidade das relações humanas. O autor propôs uma breve genealogia da Bioética, cunhando a metáfora da *ponte* entre o saber científico e o saber humanístico e atribuiu à emergente Bioética a tarefa de estabelecer tal ponte.

A Bioética Global, como uma nova ciência ética, nas palavras de Potter (1971), era uma necessidade para a sobrevivência humana em longo prazo. Portanto, antes do nascimento da *Bioética Global*, surgiu a *Bioética Ponte* (Bridge Bioethics) (POTTER, 1971) como um símbolo para a visão que se cristalizaria com a palavra Bioética, cunhada em 1926 por Fritz Jahr (PESSINI; BERTACHINI; BARCHIFONTAINE, 2014).

A Bioética, como ponte para o futuro, foi o título de seu primeiro livro sobre o assunto, em 1971. Segundo Potter (1971), a Bioética ponte poderia ser pensada de duas maneiras: 1- Função primordial: como uma ponte para o futuro; 2- Função capacitadora: como uma ponte entre as várias disciplinas. A teoria original da Bioética era a intuição da sobrevivência da espécie humana, numa forma decente e sustentável de civilização, exigindo o desenvolvimento e manutenção de um sistema de ética. Tal sistema é a Bioética Global, baseada em intuições e reflexões circunscritas pelo conhecimento empírico de todas as ciências, mas especialmente pelo conhecimento biológico.

O uso da palavra “empírica” no seu sentido usual: conhecimento empírico é o conhecimento baseado em observações e experimentos que são verificáveis independentemente. Esse sistema proposto de ética permanece hoje como o coração da Bioética ponte, com sua extensão na Bioética Global, em que a função da “ponte” exigiu a aproximação da ética médica e ética ambiental, em escala mundial, para preservar a sobrevivência humana (POTTER, 1971). Atualmente, é a ética clínica que lida com os dilemas enfrentados pelos médicos, pacientes e cuidadores dos pacientes. O autor realça a visão de que a Bioética Global interpela os eticistas médicos a considerarem o significado original de Bioética e a ampliarem

seus pensamentos e atividades, para questões de saúde pública em escala mundial. Uma ética médica reconstruída seria, em longo prazo, uma ponte com a ética ambiental e suas diretrizes imediatas. Potter (1971) julgava que as ferramentas tradicionais da ética ter-se-iam reveladas insuficientes para abordar corretamente as implicações morais de tal práxis e tentar resolvê-las praticamente em médio e longo prazo. Nas palavras do autor:

[...] Desde o início chamei a Bioética de nova disciplina que combinaria conhecimento e reflexão. A bioética deve ser vista como uma abordagem cibernética em relação à contínua busca de sabedoria, que defini como usar o conhecimento para a sobrevivência humana e para o aperfeiçoamento da condição humana. Devemos pensar a Bioética como uma nova ciência ética que combina humanidade, responsabilidade e uma competência que é interdisciplinar, intercultural e que potencializa o senso de humanidade (PESSINI; BARCHIFONTAINE, 2012, p. 301).

Em particular, Potter estabelece uma relação de diálogo entre a ciência da vida e a sabedoria prática, ou seja, entre os campos do *bios* e do *ethos*, que é de onde surgiu o neologismo bioética, atualmente incorporado nos vocabulários da filosofia, das ciências da vida e da saúde e, em geral, das ciências humanas e sociais, inclusive em suas aplicações, como o Direito (que elabora inicialmente o conceito de biodireito, que pode ser visto como subconjunto normativo do aspecto normativo da Bioética, ou não).

As reflexões direcionadas para o futuro implicariam tanto uma postura de “humildade frente ao futuro” quanto uma postura metodológica consistente em superar os limites disciplinares; exercer e aceitar as críticas e desenvolver abordagens e soluções pluralistas, apoiando-se em grupos interdisciplinares. Já do ponto de vista estratégico, Potter (1971), ao propor um novo paradigma a “serviço da sobrevivência”, queria, em primeiro lugar, superar a contraposição entre ciência e ética, combinando “o conhecimento biológico com os valores humanos”.

Ao desenvolver essa trajetória teórica, pudemos observar que as preocupações, ao longo desses anos, marcaram fortemente a cultura ocidental dos anos 1960 e 1970, inclusive a cultura moral que estava se transformando. Nessa perspectiva de transformações que cursaram com movimentos culturais, políticos e sociais, acreditamos que parte expressiva das deficiências de natureza social, entre elas as desigualdades e as injustiças, tornaram-se questões formuladas há décadas

na teoria da Bioética Global, sublinhando a necessidade de uma “moral evolutiva”, que fosse ao mesmo tempo “humilde”, “responsável” e “competente”. Essa visão serve para chamar atenção às variações do imaginário real em torno do conceito de Bioética, de seus objetivos e métodos.

Estamos destacando a abrangência de conceito e aplicação da Bioética no tratamento de questões, em particular no campo social, que sugerem ir além de uma visão principialista da Bioética, aplicada por grupos específicos de pessoas dedicadas à pesquisa e produções científicas emergentes das biotecnologias. Nessa perspectiva, a visão principialista atende de maneira mais focada nas “regras” que deveriam proteger o ser humano nas pesquisas biomédicas, baseando-se em quatro princípios fundamentais: *autonomia*, *beneficência*, *não maleficência* e *justiça*, os quais possibilitariam equacionar todas as questões éticas envolvidas nesse contexto (BEAUCHAMP; CHILDRESS, 1979).

Enquanto inserida no contexto mundial, Anjos e Siqueira (2007) explica que a Bioética resulta de uma confluência de forças que se somam para constituí-la, em um ambiente humano diversificado e mesmo contraditório. No Brasil, essa Bioética se desenvolve participando das muitas razões e problemas que explicam sua emergência e dos vários modelos e tendências pelos quais ela se constitui. Notadamente, as questões de procedimentos éticos na área da saúde, como o principialismo, marcam o início da Bioética no Brasil, mas o que a distinguiria no cenário brasileiro? O autor considera que o desequilíbrio de uma Bioética principialista voltada para a ética em procedimentos clínicos certamente começa a se dar à medida que, na reflexão, emergem contundentes questões de nosso contexto, começando uma verdadeira mudança que afeta a própria concepção de Bioética em nosso meio.

No binômio *bios* e *ética*, pode-se colher o alento para essa coerente transformação. Anjos e Siqueira (2007) ressalta a abrangência da *bios* para ir além da vida, em uma acepção circunscrita a relações de saúde em uma emergente evolução biotecnológica. Ou seja, essa concepção da *bios* receberá um sentido mais abrangente, incluindo, portanto, o ambiente pleno em que a vida se dá, com suas interações políticas, econômicas e culturais. O autor questiona: “como entender os referenciais da Bioética, p. ex, a autonomia, em um país marcado pela

marginalização, por diferentes formas de pobreza e pelo desamparo social?” (ANJOS; SIQUEIRA, 2007, p. 16). As interrogações tornam-se, de certa forma, provocações no campo da Bioética, que transbordam para os âmbitos interpessoais e intrainstitucionais em meio às injustiças políticas e das transformações ambientais.

No componente “ética”, notamos que o autor destaca a necessidade de a Bioética rever suas fundamentações e seu método de análise dos problemas, do qual se faz instância de reflexão crítica, com o dever de contribuir para a construção da vida social não apenas em comportamentos, mas também em sistemas de equidade e justiça. Sob esse ponto de vista, as exigências e propostas em termos de Bioética de intervenção e Bioética da Proteção mostram importantes características da Bioética no Brasil, com o lado da aplicabilidade às questões sociais, evidentemente com uma indispensável construção teórica, epistemológica, que sustente essa forma de perceber, de avaliar e gerar ações propositivas.

Destacamos, aqui, uma possibilidade de contribuição das Ouvidorias brasileiras enquanto mecanismos de fortalecimento da cidadania atuando no campo sociopolítico por identificar grupos de indivíduos vulneráveis, atuando como agente crítico e propositivo diante das injustiças. Por atuar como ator social, as Ouvidorias oferecem “ferramentas” para o fortalecimento e a conscientização cidadã no âmbito individual e coletivo, com a preocupação concreta de combater o autonomismo da indiferença e o paternalismo que anula a manifestação dos cidadãos nos seus processos de escolhas para a construção de uma vida melhor e mais justa. A Bioética e a Ouvidoria representam não apenas interrogações éticas, mas também contribuições significativas de perceber pontos críticos da sociedade, que mostram profundas assimetrias e iniquidades. Essas iniquidades se tornam ainda mais graves à medida que se somam com discriminações de classes sociais, éticas, de deficiências, idade, entre outros.

Essa é uma visão que reforça a característica eminentemente inter e multidisciplinar da Bioética e da Ouvidoria

como marca fundamental de nosso entendimento do que seja bioética e também de todo e qualquer processo de cuidado que, sendo integrativo, abraça a globalidade do ser humano, nas suas dimensões fundamentais, como um ser físico, psíquico, social, cultural e espiritual (PESSINI; BERTACHINI; BARCHIFONTAINE 2014, p. 36).

Pela lógica até então desenvolvida, parece justo pensar que os princípios que motivam a *Ouvidoria* no seu papel de proteção dos direitos de cidadania e de promoção da autonomia se aproximam de percepções sobre estruturas sociais. Ao dar à Bioética um poder dessas percepções, a reflexão brasileira tem boas perspectivas de continuar desenvolvendo valores e estabelecendo relacionamentos com equidade em meio às diferenças. Temos um exemplo interessante de uma iniciativa Sueca da agência governamental autônoma denominada de *Equality Ombudsman*, no combate à discriminação de diferentes naturezas, como importante mecanismo de proteção da autonomia do cidadão e prevenção que situações que agravem sua condição de vulnerabilidade.

Nessa perspectiva, as competências da Ouvidoria direcionadas ao tratamento de demandas sociais específicas também podem contribuir para ampliar a seara de percepções da Bioética no campo da justiça social. Parte desses domínios se legitima nos referenciais da Bioética, tais como a responsabilidade, o acolhimento, o respeito, a confidencialidade, a prudência e a vulnerabilidade. Na prática da Ouvidoria, é observado que a condição de vulnerabilidade do cidadão guarda relação não apenas com o chamado princípio da autonomia, como é classicamente afirmado, mas também com a da justiça e da dignidade.

Diante do desdobramento de diretrizes bioéticas, destacamos os referenciais preconizados por Hossne (2006). O autor recorda que a publicação do Relatório de Belmont (1995) e os estudos de Beauchamp e Childress no início da década de 1970 representaram marcos significativo para a Bioética, sendo forçoso reconhecer que os princípios de autonomia, não maleficência, beneficência e justiça são elementos de enorme valor para a Bioética. São necessários, porém não suficientes e muito menos vistos como princípios fundamentais.

Para Hossne (2006), “os referenciais seriam, como o próprio nome indica, as pontes de referências para a reflexão bioética”. Essa abordagem baseada nos referenciais foi, a propósito, utilizada quando da elaboração das normas éticas para a pesquisa envolvendo seres humanos (Resolução 196/1996). O autor conclui que nenhum dos referenciais deve ter, *a priori*, papel hegemônico em uma situação bioética: “Nenhum dos referenciais é mais ou menos relevante – isto vai depender da situação em análise – aí sim, no processo de deliberação, em cada caso, a

hierarquização poderá ocorrer” (HOSSNE, 2006, p. 673-674). A postura de Hossne (2006) aplica um sentido amplo, que vai além da visão principialista, quando diz que “os princípios são importantes e necessários, porém insuficientes para permitir a reflexão filosófica mais profunda e abrangente, que necessitaria elaborar questões à luz de referenciais e não somente à luz de princípios”. “Os referenciais seriam, como o próprio nome indica, pontes de referências para a reflexão bioética que vão além de direitos e deveres” (HOSSNE, 2006, p. 675). Para o autor, os referenciais não estão linearmente atrelados entre si, mas livres para a interação que a situação bioética, em análise, leva a exigir em plena liberdade de atuação pluralista, inter e transdisciplinar, agregando ciências biológicas com outros ramos do conhecimento. Destacam-se dentre os referenciais: sabedoria, dignidade, vulnerabilidade, confidencialidade, privacidade, prudência, alteridade, responsabilidade, serenidade, sobrevivência e qualidade de vida.

Vejamos alguns dos referenciais que melhor explicitam os fundamentos éticos de confluência entre Ouvidoria e Bioética, examinando as possibilidades de contribuição entre eles.

VULNERABILIDADE

Hossne (2009a) destaca que o tema da vulnerabilidade adquiriu espaço, nos últimos anos, a partir de questões relacionadas à pesquisa em seres humanos e daí veio penetrando na área assistencial. Numa perspectiva introdutória ao tema, o ser humano e os demais animais têm em comum um tipo de defesa frente à vulnerabilidade – é a defesa instintiva, decorrente do instinto da sobrevivência. O ser humano, porém, além do instinto da sobrevivência, pode ter noção, ciência e consciência de que ele é vulnerável, com a conseqüente “angústia” decorrente desse fato. Para o autor, a vulnerabilidade é um referencial extremamente importante na Bioética e independe de autonomia, de justiça e de outros referenciais, embora esteja com eles intrinsecamente imbricada. “Nessa perspectiva, todos os seres vivos estão sujeitos à vulnerabilidade – é a defesa instintiva, decorrente do instinto da sobrevivência” (HOSSNE, 2009a, p. 47). A diferença fundamental com os animais é a plena consciência de que o ser humano é vulnerável e, portanto, a conseqüente angústia decorrente desse fato. Ele sempre é vulnerável. O fato é estar ou não em situação de vulnerabilidade. O autor propõe

algumas questões que devem ser observadas quando se considera a vulnerabilidade como um dos referenciais da Bioética. Em suma: 1) vulnerabilidade é um referencial tão importante quanto os outros referenciais, inclusive os denominados também de “princípios”; 2) vulnerabilidade é um estado sindrômico, provocado por causas, fatores ou condições diversas; 3) vulnerabilidade não diz respeito apenas ao paciente ou ao sujeito da pesquisa; 4) vulnerabilidade pode atingir o paciente ou o sujeito da pesquisa; 5) vulnerabilidade deve ser avaliada em todos os elos; 6) vulnerabilidade deve ser avaliada quanto à sua etiopatogenia, fisiopatologia, quadro sintomático, eventos colaterais, medidas terapêuticas, medidas profiláticas, prognóstico e eventuais sequelas; 7) vulnerabilidade pode ser um estado ou condição possível (sempre), ou estado ou condição provável; 8) o ser humano é sempre vulnerável, mas nem sempre está vulnerável, e ambas as situações merecem considerar a vulnerabilidade como um referencial da Bioética; 9) sistema e/ou medidas de proteção à vulnerabilidade só devem ser considerados adequados, do ponto de vista ético, quando instituídos com base na avaliação sistemática da vulnerabilidade como síndrome; 10) a vulnerabilidade, embora não seja diretamente um referencial normativo, deve sempre ser levado em consideração quando do estabelecimento de normas com inspiração bioética, condicionando exigências normativas.

Kottow (2003) ressalta que a vulnerabilidade deve ser observada nas condições de pessoa ou de grupos que, por qualquer razão ou motivo, tenham a capacidade de autodeterminação reduzida. O autor explica que a vulnerabilidade, a dignidade e a integridade são características descritivas dos seres humanos e, embora não sejam normativas em si, são fundamentais para inspirar exigências éticas. Ressalta que, no âmbito das deliberações bioéticas, considera-se fundamental a distinção entre *ser* vulnerável e *estar* vulnerável.

Em 2005, a Declaração Universal de Bioética e Direitos do Homem reconheceu a vulnerabilidade como um princípio ético. A declaração reconhece que ela pode advir de enfermidades, incapacidades ou outros condicionantes, individuais, sociais e ambientais. O objetivo da declaração é garantir o respeito pela dignidade humana mesmo em situações em que os princípios anteriores não conseguem alcançar. É perversa a ocultação das causas sociais da vulnerabilidade, porque permite infligir responsabilização às vítimas de suas próprias feridas.

Contudo, Porto e Garrafa (2005) asseguram que a vulnerabilidade social interfere nas relações ambientais e nas inter-relações humanas, sendo que, nas sociedades contemporâneas, a economia de mercado aprofunda as desigualdades entre os indivíduos, grupos, segmentos e populações. Os autores apontam para a necessidade de compreender como a iniquidade se imprime na vida social, para que se possa intervir individual e coletivamente, com o objetivo de minimizar a vulnerabilidade dos que têm menor possibilidade de se defenderem e superarem a iniquidade.

Dentro desse contexto de vulnerabilidade social, recordamos a observação de Porto e Garrafa (2005) quando ressaltam que a Bioética de Intervenção vem denunciar as desigualdades sociais e econômicas em uma perspectiva mundial, com evidentes relações com o processo de globalização orientado pelo capitalismo, que determina relações de poder e injustiça experimentadas pelas pessoas de modo individual ou coletivo. Para Nascimento e Martorell (2013), as observações de Porto (2006) possuem afinidade com os estudos sobre colonialidade que defendem que “o padrão de poder que se instaura na Modernidade – a colonialidade – funciona mediante a hierarquização das populações com o direcionamento da força produtiva para a produção e manutenção do capital” (QUIJANO, 2006, p. 520-530) e, para isso, valida e universaliza um tipo de produção de conhecimento igualmente hierarquizante e excludente. Nascimento e Martorell (2013) observam que o lado subalterno da diferença colonial, muitas vezes, tem suas vozes silenciadas pela escuta colonial, tornando-o imperativo para a Bioética e apontando o diálogo como uma proposta descolonizadora. Os autores ressaltam, nesse contexto, que a participação das comunidades, sobretudo por meio da representação de usuários, é ainda bastante pequena. Para Spivak (2010), segmentos subalternizados pela dinâmica colonial, que hierarquiza, *não falam*, mesmo em contextos atravessados pela estratégia da afirmação da equidade. Para a autora, a ausência de fala está vinculada ao fato de que as pessoas vulnerabilizadas não teriam condições de constituir um sujeito político capaz de falar, considerando o fato de que a comunicação, ainda mais no contexto da política, é um fenômeno relacional que supõe um *receptor* capaz de escutar, sem silenciamentos. Spivak (2010) desconfia de que, nas instâncias coloniais do poder, tal receptor não tenha existência, o que

impede a audição da voz subalterna insurgente, anulando-a, fazendo dela um silêncio, uma *não voz*.

Nesse contexto, Spivak (2010) alerta para o silenciamento como uma das mais eficazes e presentes ferramentas do esquema colonial e ressalta que uma perspectiva descolonizadora para a Bioética é a de incentivar as *vozes dialogantes*. Não há diálogo possível se não cremos que a(o) outra(o) não pode entender. Para essa defesa da parcela mais atingida pela vulnerabilidade, propõe-se que o diálogo seja revisado desde a perspectiva dos mais vulneráveis e não apenas para os mais vulneráveis. Aqui encontramos um espaço reflexivo sobre o papel da Ouvidoria inserida num contexto sociopolítico e cultural assumindo a postura de interlocução, a partir da qual se busca a interação entre as camadas mais vulneráveis e as instituições da sociedade, atuando como “ferramenta” que favorece o diálogo para fortalecer os cidadãos vulneráveis a partir da escuta e quebra do silêncio, fazendo dela, *uma voz*.

Nesse contexto, “descolonizar o diálogo” é fundamental para que possamos integrar uma área que envolva tanto saberes técnicos como populações vulnerabilizadas (NASCIMENTO; MARTORELL, 2013).

Adotando a perspectiva de Freire (1996), o diálogo é interessante ferramenta para a Bioética de intervenção, como indica a proposta original. Para ele, a dialogicidade se constitui em instrumento para uma imersão na realidade, de maneira crítica:

Diálogo é este encontro dos homens [e mulheres], mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu. O diálogo é uma exigência existencial. É através dele que se solidarizam o refletir e o agir de seus sujeitos ao mundo a ser transformado e humanizado. Não pode reduzir-se a um ato de depositar ideias de um sujeito no outro, nem tampouco tornar-se simples troca de ideias a serem consumidas pelos permutantes (FREIRE, 1996, p. 50).

Seguindo essa lógica, Nascimento e Martorell (2013) referem que o diálogo, entendido nessa perspectiva, seria caminho para uma transformação coletiva, na busca de um espaço de enfrentamento da opressão. O diálogo surge como movimento capaz de levar cada uma das partes envolvidas na atividade de análise a discutirem os lugares diferenciados que ocupam na percepção do mundo, os quais

são permeados por relações de poder. Ao assumir essa dimensão da prática dialógica, a Bioética pode utilizá-la como potente ferramenta política a serviço da descolonização, inclusive de alguns de seus conceitos importantes, como é o exemplo da autonomia, que, visto pela perspectiva freireana do diálogo, apareceria não mais sobreposta à justiça, mas atrelada e sujeita a ela.

Parece lícito pensarmos a Ouvidoria como uma *experiência dialógica* emancipadora. A vulnerabilidade do sujeito-cidadão ou do sujeito-organização é referencial considerado na dimensão dialógica da Ouvidoria, que identifica os pontos agudos nos conflitos instalados, oferecendo um espaço para proposições e soluções possíveis. A Ouvidoria propõe-se a fazer a aproximação necessária entre o cidadão e as organizações para a construção de um diálogo que legitime a autonomia de ambos e diminua a vulnerabilidade, prevenindo a imposição de “poderes” e direcionando de maneira objetiva a aplicação de direitos e deveres.

O ouvidor atua com o princípio de representatividade mediante a escuta, acolhendo as demandas do cidadão, como “sujeito vulnerável” da relação de consumo, claramente observada na escassez de comunicação e informações e na negligência de suporte decorrentes da alienação de determinadas Organizações. O sujeito vulnerável é aquele que não encontra “eco” dentro das instituições, que solicita informações e não recebe, ou são insuficientes e incertas. Por consequência, desiste, desacredita e se enfraquece diante do conjunto de preocupações e interesses das empresas, considerando que muitas delas (empresas) não se interessam, e outras tantas sequer conhecem o que ocorre “na ponta” dos processos que envolvem a gestão de processos e de pessoas, e desconhecem como as insatisfações dos clientes e colaboradores são trabalhadas e comunicadas aos dirigentes.

Nesse cenário, a Ouvidoria identifica onde estão os pontos de fragilidade e vulnerabilidade das pessoas que recorrem a essa instância, que, de certa forma, buscam soluções milagrosas ou imediatistas decorrentes de certo “desgaste” pelas tentativas frustradas de acolhida e consideração. A partir de situações pontuais ou aparentemente “simples”, a Ouvidoria estuda o contexto de uma organização para entender os pontos fracos e fortes de sua gestão e vocação institucional. De certa maneira, elementos do cotidiano, quando somados ao longo do tempo, interferem na

cultura de uma organização, que precisa assumir novas posturas diante das demandas sociais contemporâneas. Nessa perspectiva, surgem oportunidades para muitas instituições ressignificarem suas práticas, visão, missões e valores e repensarem a expressão muito utilizada: “os colaboradores são os valores da empresa”, para uma visão ampliada na perspectiva de: “os colaboradores *têm seus* valores na empresa”.

O olhar propositivo da Ouvidoria provoca reflexões dentro de uma cultura organizacional sobre “os valores” das pessoas a partir da *escuta singela* com respeito e responsabilidade, que implica *compromisso ético* e não *comprometimento ético*, como equivocadamente são interpretados. A Bioética proporciona um olhar que introduz elementos éticos nos comportamentos, para que possam *requalificar* certas visões e atribuir um sentido crítico nas práticas profissionais para que se aprimorem, considerando a natureza de suas limitações. Portanto, os referenciais da Bioética contribuem de maneira significativa para as competências da Ouvidoria desde o acolhimento ao cidadão, identificando as condições de vulnerabilidade e promovendo condutas baseadas no referencial da prudência, sendo possível incrementar e formalizar alguns critérios de trabalho nos três eixos principais de atuação: *escuta do cidadão, contribuição na gestão organizacional e enriquecimento das próprias habilitações profissionais*.

Como vimos, o referencial de vulnerabilidade não está atrelado exclusivamente ao princípio da justiça, pois se amplia para diferentes relações sociais que também devem zelar pela *proteção* do sujeito. Nessa vertente, englobam-se, além dos princípios (adotados, porém sem “fundamentalismo”: autonomia, não maleficência, beneficência e justiça), a prudência, a equidade, a alteridade, o altruísmo, a integridade, a solidariedade, a privacidade e a confidencialidade (HOSSNE, 2006). Não obstante, a Ouvidoria lança mão de outros referenciais da Bioética nas diferentes frentes de atuação, preocupando-se com a prudência, garantindo confidencialidade e construindo credibilidade, todos abarcados nos princípios e pressupostos das condutas de acolhimento, mediação e gestão da informação e elaboração de recomendações.

No âmbito das convenções sociais, muitas vezes o cidadão torna-se vulnerável e busca mecanismos de defesa (até mesmo uns dos outros) mediante a

elaboração de normas de conduta e até armamentos (em qualquer sentido). Hossne (2009a) relata o ponto de vista de Rousseau (“o ser humano em estado natural é bom e a sociedade o altera”) e o ponto de vista de Hobbes (o “homem é lobo do homem”). O fato é que se chega a uma via final comum: o ser humano, por ser vulnerável, precisa se defender, indo para além daquela reação instintiva, própria de todos os animais. Quando reconhecemos que há um “lado” que domina o processo de relacionamento que pode ser aprendido e ensinado, esse lado possui um poder muito grande sobre o outro, pois se trata de uma relação absolutamente dissimétrica: um possui o *poder do conhecimento*, e o outro *não tem nenhum poder*, ou autonomia comprometida. Isso significa, em última análise, reconhecer que o cidadão está vulnerável quando recorre à Ouvidoria, com a expectativa de ser representado na defesa de seus direitos. Pode-se, pois, considerar que a vulnerabilidade estaria entrelaçada com o princípio bioético da justiça, envolvida na prática assistencial, que requer medidas de proteção mediante a representatividade cidadã da Ouvidoria.

A Ouvidoria encontra um firme propósito na Bioética como uma nova ciência ética que combina humildade, responsabilidade e uma competência interdisciplinar, intercultural e que potencializa o senso de humanidade (PESSINI; HOSSNE, 2011). À medida que a Ouvidoria introduz na sua prática a construção de caminhos para as soluções de conflitos, propõe as reflexões éticas necessárias para mitigar os dilemas, aproximando-se da Bioética com sua rica contribuição.

A Ouvidoria encontra relação com outros referenciais da Bioética nas suas práticas profissionais, conduzindo processos com serenidade e prudência, gerenciamento de informações com confidencialidade e privacidade, sistematizando suas ações com responsabilidade nas recomendações e reunindo experiências que enriquecem a sabedoria necessária às suas competências.

PRUDÊNCIA

No campo da ética, “um mesmo problema pode ter várias soluções distintas entre si, às vezes opostas, e que, não obstante, são prudentes”. As “nossas decisões morais não podem aspirar à verdade matemática, mas tão somente à razoabilidade e à prudência”, ponderadas após o processo de deliberação. A

deliberação, por sua vez, consiste “no conhecimento do princípio moral, do que deveria ser, e também na ponderação de todos os fatores que concorrem para situação concreta” (GRACIA, 2010, p. 119).

A prudência, como referencial da Bioética, abrange os sentidos de sensatez, moderação, comedimento, cautela, cuidado, precaução, além de previsão, temperança, sabedoria prática, razoabilidade, englobando, ainda, experiência, modéstia e bom senso. Deve, também, incluir os conceitos de “*sophrosyne*” (sofrósina) no sentido socrático-platônico e “*phronesis*” no sentido aristotélico. Aquele que possui a *sophrosyne* também pratica a *phronesis*. Para Aristóteles, a *phronesis* caracteriza o homem “dotado da capacidade de deliberar bem sobre o que é conveniente a ele”. Ela se distingue da sabedoria filosófica (*sophia*) por configurar a sabedoria prática que “versa sobre as coisas humanas e coisas que podem ser objeto de deliberação” (HOSSNE, 2008).

À vista do que se expôs, a prudência, enquanto referencial da Bioética, se contrapõe não apenas à imprudência (fazer o que não deveria ter sido feito, ao menos do modo como foi feito), mas também à negligência (deixar de fazer o que deveria ter sido feito).

Agir com prudência norteia as medidas de mediação e gerenciamento de conflitos e estimulam a construção conjunta e consciente de soluções com os sujeitos, propondo ponderações que sejam oportunas e informativas para a compreensão das consequências. Ao identificar a condição de hipossuficiência do cidadão, a Ouvidoria inicia o estudo de caminhos concretos para o resgate do fortalecimento do cidadão diante das instituições. Com prudência, a Ouvidoria favorece a transparência das atividades e os conhecimentos necessários para o cumprimento dos direitos e deveres dos cidadãos, empenhando-se no princípio de equidade. O “fazer justiça” muitas vezes é questionado no exercício do poder, pois o poder é justificado diante das fragilidades ou, pior ainda, sempre tende a fortalecer a exploração de fraquezas. O poder estabelecido se impõe como um “direito adquirido” e é muito difícil de ser sociologicamente revertido, bem como eticamente criticado (ANJOS, 2008).

PRIVACIDADE

Os dados relativos às pessoas são, em princípio, privados. Eles devem, portanto, ser confidenciais, exceto em casos excepcionais, de interesse público, e naqueles em que o próprio indivíduo autorize sua publicação. Os dados pessoais merecem uma proteção muito rigorosa, por estarem diretamente relacionados com os direitos à intimidade, à honra e à própria imagem. O segredo é considerado dever profissional de excepcional importância, referendado por uma tradição sem fissuras, que tem suas raízes no juramento hipocrático. Não é só direito do indivíduo, mas é um dever do profissional, algo que classicamente foi denominado de “sigilo profissional”. “Àquilo que, no exercício ou fora do exercício da profissão e no convívio da sociedade, eu tiver visto ou ouvido, que não seja preciso divulgar, eu conservarei inteiramente secreto” (JOUANNA; MAGDELAINE, 1999).

CONFIDENCIALIDADE

A definição clássica de confidencialidade é a garantia do resguardo das informações dadas pessoalmente em confiança e a proteção contra a sua revelação não autorizada. Essa é a que consta do Glossário de Bioética do Instituto Kennedy de Ética (1995). Atualmente, confidencialidade é entendida como o dever de resguardar todas as informações que dizem respeito a uma pessoa, isto é, a sua privacidade. A confidencialidade é o dever que inclui a preservação das informações privadas e íntimas. Do ponto de vista bioético, os debates sobre o dever de alertar geralmente envolvem direitos e obrigações conflitantes: direito à privacidade do cidadão que denuncia e do cidadão denunciado; a obrigação profissional de zelar pelos interesses do cidadão e o compromisso de zelar pelo interesse do público em geral; e o direito do profissional de evitar ser responsabilizado (SILVA JÚNIOR; HOSSNE; SILVA, 2008).

RESPONSABILIDADE

Considerado um dos maiores clássicos da filosofia contemporânea, *O Princípio Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica* (JONAS, 2006), escrito pelo filósofo alemão Hans Jonas, apresentou uma nova perspectiva quanto aos seres futuros exigirem eticamente compromisso daqueles

que os gerarão – mesmo que ainda não tenham sido gerados. Jonas coloca que o futuro não pode ficar refém de atos irresponsáveis para aqueles que eventualmente venham a nascer, tornando-o inviável para esses futuros (eventuais) seres. Em uma abordagem *tout court*, é basicamente isso que torna o filósofo alemão um clássico contemporâneo: o ineditismo de suas reflexões sobre os seres futuros e a nossa responsabilidade para com eles. No estudo das éticas clássicas, o autor procura demonstrar como elas não conseguem lidar com a possibilidade ou com o futuro, mas apenas com a proximidade e com o presente. A partir dessa impossibilidade dos sistemas éticos clássicos e modernos, Jonas propõe sua tese: devemos evitar arriscar a vida humana futura, ou seja, diante dos avanços inevitáveis das tecnologias, devemos nos perguntar se temos o direito de arriscar a vida futura da humanidade e do planeta.

Jonas conclui que não temos o direito de estabelecer o fim da vida humana e planetária como um princípio ético válido, justificável. Toma como exemplo concreto a atitude dos pais diante da possibilidade da vida de seus filhos, evitando colocar seu futuro como ser humano em risco apesar de o filho ou filha serem apenas uma possibilidade eventualmente não concretizável – o bebê pode não vir a nascer. Esse ponto será retomado durante toda a trajetória teórica de Jonas em suas obras posteriores.

Hans Jonas amplia, portanto, o foco das doutrinas tradicionais da ética (ética da virtude e ética do dever), para que pudessem contemplar a “preservação da vida no futuro”, influenciando, com isso, os movimento pró-ecologia (PESSINI; HOSSNE, 2011). A *eco-ética* restaura um sentimento de exterioridade resgatada, na qual a natureza é indicadora de valores para o homem. Jonas apresenta uma ética fundamentada no princípio da responsabilidade para com o mais frágil e o mais ameaçado, ou, em outras palavras, uma ética heterônoma do futuro. Estabelece, então, um novo imperativo categórico: “age de tal maneira que os efeitos de suas ações sejam compatíveis com a permanência de uma vida humana autêntica sobre a Terra o mais tempo possível” (RAMIEX, 1996, p. 11-14).

Portanto, o referencial da responsabilidade, segundo a ética de Hans Jonas, distingue-se do significado clássico e jurídico da imputação causal dos atos cometidos no passado. Ela tem o sentido de uma missão, com equidade em prol do

mais frágil e daquele mais ameaçado no futuro. É a responsabilidade sobre aquilo que se deve fazer em prol do mais frágil, como, por exemplo, as gerações futuras (RAMIEX, 1996).

Para Gracia (2010), não resta dúvida de que a Bioética nasceu e se desenvolveu dentro da mentalidade das éticas da responsabilidade.

Para Potter (1971), um compromisso responsável de cuidado levará à promoção das pessoas, respeitando e promovendo a expressão autonômica, a realização e potencialização das capacidades, a cidadania e a saúde para todos, em um nível compatível com a dignidade humana, sendo a responsabilidade vista como um componente da bioética clínica amplificada.

EQUIDADE

Considera-se que uma das melhores conceituações de equidade encontra-se, ainda, em Aristóteles (Ética a Nicômaco, livro V, capítulo 10, citado por HOSSNE, 2009b). Pela força, pela clareza, pela transparência e pela elegância, justifica-se a transcrição de trechos desse capítulo. Diz Aristóteles que a equidade e o equitativo guardam relações com a justiça e o justo e “essas coisas não parecem ser absolutamente idênticas nem diferir genericamente entre si” (1137a-30).

Segundo Hossne (2009b), o próprio filósofo chama a atenção para a estranheza dessa afirmação, ao dizer: “pensando bem, nos parece estranho que o equitativo, embora não se identifique com o justo, seja digno de louvor: porque se o justo e o equitativo são diferentes, um deles não é bom; e, se são ambos bons, têm de ser a mesma coisa”. Ao dizer que o equitativo é justo, tornou-se necessário, ao filósofo, compatibilizar o conceito de equidade com o da justiça. Daí Aristóteles prosseguir afirmando: “[...] o equitativo é justo, porém não o legalmente justo, e sim uma correção da justiça legal” (1137b-10).

Na visão do autor, a equidade pode ser considerada um dos elementos integrantes da própria essência da Bioética, pois se define pela busca do que é justo. É nesse ponto que guarda forte vínculo com o referencial da justiça. A equidade cuida da igualdade na medida em que trata como igual o que é igual, mas, quando necessário, trata de modo desigual o que é desigual, para, quando possível

e indicado, atingir a igualdade. Nesse caso, há uma *justiça distributiva*, no sentido de que se procura dar a cada um segundo seu mérito.

Hossne (2009b), adotando como base a filosofia de Aristóteles, procura tornar compatíveis os conceitos de equidade e justiça, acrescentando que a primeira busca “o que é justo”, embora não necessariamente o que é legalmente justo, e sim uma correção da justiça legal”. Portanto, existe um esforço para corrigir as disposições legais: “correção equitativa”. Logo, julgar com equidade corresponde a julgar com igualdade proporcional, contemplando ao máximo as desigualdades entre os indivíduos e situações, de modo a aplicar uma justiça *reparativa*.

DIGNIDADE

O conceito de dignidade carrega em seu bojo diferentes significados. É utilizado na defesa de valores antagônicos e, no caso específico da eutanásia, por exemplo, serve tanto para argumentar contra a sua proibição como a favor de sua aprovação (VERSPIEREN, 1993). Isso se liga a uma concepção de dignidade que defende o conceito seletivo de “qualidade de vida”. Como ponto de partida, a convicção de que não é qualquer vida que merece ser vivida. O conceito de vida e dignidade ultrapassam o nível da pura natureza biológica e assume valores maiores, por exemplo, opções por causas humanitárias.

A palavra dignidade origina-se do latim *dignus* e *dignitas*, e, na literatura antiga greco-romana, significa algo semelhante ao indivíduo que “merece honrarias e estima”. Existiriam, pois, atributos ou capacidades no ser humano que o tornariam mais distinto e admirável do que outros animais. Quais seriam esses atributos merecedores de respeito: a razão, a consciência ou a liberdade? (PELLEGRINO; SCHULMAN; MERRILL, 2009).

A Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos (2005), em seu artigo segundo, proclama a necessidade de contribuir para o respeito pela dignidade humana e proteger os direitos humanos, garantindo o respeito pela vida dos seres humanos e as liberdades fundamentais, de modo compatível com o direito internacional relativo aos direitos humanos.

Nessa linha conceitual, Ferrara Júnior e Fernandes (2011, p. 109) recordam que o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana consiste em um dos fundamentos da República Federativa do Brasil – em todos os campos, inclusive nas relações de trabalho (BRASIL, 1988). O termo “princípio” é empregado para designar as diretrizes – implícitas e explícitas – que delimitam as interpretações das normas, constitucionais e infraconstitucionais, no ordenamento jurídico, não se podendo, portanto, afastá-lo da aplicação em face às normas, como “nenhuma interpretação será bem feita se for desprezado um princípio”. Por sua vez, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana encontra-se presente em todos os aspectos relacionados à essência do ser humano, estando, assim, vinculado de forma indissociável aos direitos fundamentais. Os autores referem que tal fundamento constitucional passou a ser princípio mais expressivo: “Existem autores que entendem que é a isonomia a principal garantia constitucional, como, efetivamente, ela é importante. Contudo, no atual Diploma Constitucional, pensamos que o principal direito fundamental constitucionalmente garantido é o da dignidade da pessoa humana, um princípio absoluto, com carga valorativa”.

Cumprido, entretanto, o registro de que a dignidade é parte do ser humano como sujeito, como pessoa nas suas dimensões biológica, psicológica e espiritual, suas características essenciais. Ela consiste num atributo comum a todos, sem o qual não pode haver liberdade, justiça e paz. Portanto, a dignidade coloca o ser humano em um patamar superior em relação a todos os outros seres (SILVA JÚNIOR; HOSSNE; SILVA, 2008). “Cada ser humano, mesmo dentro dos limites tempo, matéria e espaço, que o tornam precário, finito e mortal, possui uma dignidade absoluta e irrenunciável, é sempre um fim e não um meio” (MEZZOMO, 2011, p. 195).

Pellegrino, Schulman e Merrill (2009) dizem que os avanços científicos permitirão manipular a natureza. Essa possibilidade determinará o poder do homem sobre os outros homens e, de forma mais explícita, de uma geração sobre a próxima geração, e assim por diante, compelindo-nos a refletir de forma mais profunda sobre a noção de dignidade humana para uma melhor compreensão de sua essência e nossa humanidade. Nesse entendimento, a questão fundamental sobre dignidade humana consiste no fato de haver ou não compatibilidade com aquilo que a ciência moderna nos ensina sobre o ser humano.

Portanto, dignidade não é apenas uma categoria antropológica, mas também expressa exigências éticas. Não se refere somente a uma natureza abstrata enquanto qualidade inerente ao ser humano, um *a priori*, comum a todos, mas diz respeito a seres humanos históricos e concretos. “Enquanto categoria ética, visa à inclusão e não à exclusão, e assim orientam-se preferencialmente aqueles cuja dignidade humana está diminuída na sua expressão (VAZ, 1992, p. 27). A dignidade corresponde a um conceito útil em Bioética, englobando um rol amplo de dilemas, que se estendem desde a pesquisa com embriões supranumerários, a área de reprodução assistida, ao melhoramento genético/biomédico, aos cuidados dispensados aos indivíduos vulneráveis, deficientes ou agonizantes.

QUALIDADE DE VIDA

É dentro do “universo do cuidar e proteger” que abordaremos o tema qualidade de vida no campo ético e sua relação com as práticas da Ouvidoria junto aos cidadãos. A qualidade de vida é um conceito multidimensional intrincado, que sintetiza o bem-estar físico, funcional, espiritual, psicológico e social do indivíduo. Incorpora a pessoa em sua totalidade, levando em conta a perspectiva individual sobre a saúde e a doença e envolve tudo que traz valor e significado para a vida do indivíduo. A Organização Mundial de Saúde Mental define qualidade de vida como “a percepção do indivíduo e de sua posição na vida no contexto da cultura e sistema de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações” (WHOQOL, Group, 1994).

A abordagem do conceito de qualidade de vida centrada no indivíduo reconhece a importância das inter-relações entre fatores das demais esferas. Compreende-se de maneira mais ampla a qualidade de vida do indivíduo quando a abordagem se faz de forma holística. O *holismo* implica alinhar os aspectos individuais (ex. físico, psicológico, espiritual), compondo uma transição dinâmica com os vários aspectos do ambiente (físico, social, político, cultural e econômico). Assim, cada indivíduo sabe melhor quais são suas necessidades e objetivos dentro de seu núcleo de vida, caracterizando a sua unicidade e sua individualidade (KEITH, SCHALOCK, 2000).

ALTERIDADE

Há um conhecido ditado popular que afirma: “falar é fácil, ouvir é que é difícil”. De certa forma, a sabedoria popular admite que haja uma tendência do ser humano a promover o processo da comunicação em torno de si mesmo, num ato egoísta e individualista. Ao afirmar que “ouvir é difícil”, o ditado popular confirma que sair do egoísmo, voltar-se ao outro é tarefa árdua para quem tem em si mesmo o centro das ocupações e preocupações (YAZBECK, 2010).

Yazbek (2010) explica que a questão da alteridade é discutida desde a antiguidade. Parmênides (530-460 a.C.) considerava que o “ser” só era alguma coisa em oposição ao “não ser” e, se o que é tem qualidades, o que não é não deveria ter qualidades. Platão (348-387 a. C.), entretanto, afirmava que o “não ser” não é a negação do ser, mas a sua afirmação, à medida que o não ser é “outro ser” e não “nada” ou “ninguém”. Temos aí o início da ideia de alteridade, o que levou Platão ao estudo das relações, pois é somente no relacionamento (GUARESCHI, 1998, p. 149-151) que o ser encontra o seu alter (o outro). Aristóteles (384-322 a.C.), em sua obra *Metafísica*, estuda o ser ontológico, universal, que tanto constitui o primeiro quanto o segundo de uma relação.

Posteriormente, tais questões são alargadas com os estudos da alteridade em Ludwig Furbach e Martin Buber. Furbach (1804-1872) nos disse que “eu, enquanto homem, reconheço a existência de outro ser diferente e complementar a mim, que colabora para me determinar” (MARCONDES FILHO, 2009, p. 21-22). Já o filósofo e pedagogo Martin Buber (1878-1965) se preocupou em estudar como o homem se relaciona com o seu semelhante, como considera esse “outro”, já que “no princípio não havia o eu, mas o tu; todo início parte de um tu” (MARCONDES FILHO, 2009, p. 22). O diálogo, em Buber, é o lugar em que se embatem as subjetividades (intersubjetividade), e esse embate só é possível quando o outro alimenta, pela resposta, o ciclo da comunicação. Portanto, “responder” seria, em princípio, mais complexo ainda do que ouvir, pois, para responder, é preciso falar, levando em conta – embutindo nessa fala – o que foi ouvido.

Lévinas apresenta a proposta de alteridade na reflexão ética, a partir do início da década de 1960. Existiria uma heteronomia fundamental da bondade, e, sendo assim, a ética se originaria a partir da alteridade do outro. O conceito de alteridade

faz referência a uma presença sensível de outro, consiste na ideia em torno da qual Lévinas elabora toda a sua filosofia. A reflexão é centrada na “face do outro”, assim como na responsabilidade do sujeito (SEGRE; HOSSNE, 2011), quando afirma que alteridade surge em nossa vida e nos humaniza por uma experiência fundadora: “o encontro com o olhar do outro”. O humanismo está representado pelo “estar fora do outro” e dessa forma a estrutura essencial e fundamental da subjetividade é responsabilidade.

Na alteridade, a relação ética não é recíproca, não se trata, pois, de permuta, uma vez que a relação é essencialmente assimétrica: “sou responsável por ele independentemente de qualquer falta cometida para com ele”. Os autores notam a importância da afetividade humana como protagonista em direcionar a reflexão diante de controvérsias morais. Apontam para quatro pré-requisitos fundamentais para o raciocínio ético: (1) a percepção do conflito moral; (2) a hierarquização dos valores envolvidos no conflito; (3) a coragem para assumir posição na análise do conflito; (4) a condição de perceber o outro, que, de modo mais amplo, caracterizaria a alteridade definida por Lévinas. Logo, a alteridade, a partir dos estudos de Segre e Hossne (2011), é mais do que amizade; ultrapassa também o conceito de solidariedade e de sintonia; está mais próxima da empatia, isto é, da capacidade de “sentir junto” com o outro.

A perspectiva desafiante é compreender a vida numa clave dialógica da “metafísica da alteridade” (DUSSEL, 2002), em que o ser humano, em sua constituição e vida, só se entende no encontro face a face com o outro. A compreensão da vida a partir da alteridade exige uma atitude hermenêutica de desconfiança para com os padrões de comportamento que discriminam o bem e o mal. Já não é o seu (meus conhecimentos, minha sabedoria, meu sistema filosófico ou teológico, minha opção ideológica) a fonte da verdade que se revela no projeto de vida do outro.

ACOLHIMENTO

Acolhimento, que lugar ou papel tem esse conceito? Pode-se dizer que tem todos os lugares e o papel de tudo receber, tudo interligar, tudo mover por esse espaço. É o elemento que, de certa forma, conecta uma conversa à outra e

interconecta os diferentes espaços de conversa. Em qualquer encontro trabalhador-usuário, em qualquer de nossas conversas, não cessamos de “acolher” novas possíveis demandas que, eventualmente, “convidam” o usuário a frequentar outros espaços, a entreter outras conversas (TEIXEIRA, 2003). O autor explica o conceito de *acolhimento-diálogo*, que parece oportuno no tratamento do tema em Ouvidoria, pois as reflexões propostas também são direcionadas para a convivência em contextos institucionais.

O acolhimento-diálogo é definido como um dispositivo numa dimensão pragmática do encontro, assimilando os domínios de ação (emoções), de significação (linguagem) e as utilizações possíveis do próprio encontro. Nesse encontro com o outro, identificamos dois traços principais. Primeiramente, o *acolhimento*, que põe em relevo, antes de tudo, o caráter de um acolhimento “moral” da pessoa (usuária de um serviço) e de suas demandas (o que pode envolver, muitas vezes, um sofrimento importante); esse gesto receptivo se faz acompanhar (dentro dos limites dados pelas circunstâncias concretas, como o bom senso faz supor) de um *diálogo*, que é o segundo traço descritivo desse dispositivo.

Esse diálogo busca compreender as necessidades da pessoa e os modos de satisfazê-las, o que revela a mais fina característica de todas as formas de conversa, individuais ou em grupo, em que, de alguma forma, se “pesquisa” alguma coisa que as nossas necessidades não nos são sempre imediatamente transparentes e nem jamais definitivamente definidas.

Teixeira (2003) apresenta uma síntese sobre o tipo de disposições “morais” e “cognitivas” que compõem o acolhimento dialogado: (a) reconhecimento do outro como um legítimo outro; (b) o reconhecimento de cada um como insuficiente; (c) o sentido de uma situação é fabricado pelo conjunto dos saberes presentes.

Em suma, o autor refere que todo mundo sabe alguma coisa e ninguém sabe tudo, e a arte da conversa não é homogeneizar os sentidos fazendo desaparecer as divergências, mas fazer emergir o sentido no ponto de convergência das diversidades. Destaca Aristóteles (Ética a Nicômaco 1103^a 32,33) “[...] Para conhecer as coisas que queremos fazer, é preciso fazer as coisas que queremos saber”.

Encontramos uma estreita interface com a comunicação quando é preciso desenvolver formas de receber os cidadãos que reclamam seus direitos, respeitando o momento existencial de cada um. O bom acolhimento consiste em agir com postura e atitude humanizadas em todas as oportunidades de encontros e diálogos no âmbito organizacional e, sobretudo, no âmbito individual com os cidadãos que nos procuram, pois são eles a razão de ser das Ouvidorias (BERTACHINI, 2010, p. 114). Nas palavras da autora: “Acolher é receber bem, ouvir a demanda, buscar formas de compreendê-la e socializar-se com ela”.

Bertachini (2012b) destaca como principais objetivos do acolhimento em Ouvidoria: (a) utilizar uma escuta empática do motivo pelo qual o cidadão nos procura; (b) explicar os procedimentos e como deverá prosseguir o tratamento dos problemas apresentados, mesmo que seja necessário atendimento por outras instâncias da instituição, e/ou por outros serviços fora da unidade; (c) favorecer ao cidadão condições para um vínculo de confiança, pautado por parâmetros humanitários de solidariedade e, sobretudo, de cidadania; (d) apresentar com clareza as soluções possíveis, oferecendo segurança ao cidadão, com base na agilidade dos serviços e no uso racional dos recursos disponíveis; (e) proporcionar uma comunicação adequada, que vai além de simplesmente oferecer informações.

Pela lógica até então desenvolvida, quando a Ouvidoria acolhe e escuta o indivíduo que se manifesta, ela permite que ele se sinta protegido por um espaço que é destinado ao exercício do direito. O cidadão pode expressar-se sem que assuma um contorno de ofensa. Ao contrário, sua manifestação irá contribuir para uma análise qualificada que poderá desdobrar-se em uma mudança ou em uma transformação coletiva.

AUTONOMIA

Conforme mencionamos na etapa inicial desse capítulo, a autonomia compõe um dos quatro princípios fundamentais do *principialismo*, que foram mencionados por Beauchamp y Childress (1979) em seus *Princípios de Ética Biomédica*, que receberam influência do Relatório Belmont, dirigido a garantir a eticidade das pesquisas em seres humanos (SEGRE, 2008, p. 423). O autor destaca que

Quando se busca establecer “principios”, en verdad se quiere erigir una norma, una regla, en fin, un norte, que esté de acuerdo con lo que sentimos que son tendencias. Siempre es oportuno recordar que la postura ética emerge de la percepción de un fenómeno que sucede dentro de cada uno de nosotros.

A percepção desses fenômenos, na visão da Bioética, ganhou abrangência, na medida em que se aplica no tratamento de muitas questões, incluindo o campo social e que sugere ir além de uma visão principialista. Nessa perspectiva, destacamos a observação do princípio da autonomia atribuído às práticas sociais sendo um campo de afinidade com os estudos da Ouvidoria.

Segundo Marchi e Sztajn (1998), no Brasil, a consciência de cidadania foi retomada com o advento da Constituição Federal de 1988, quando reavivaram os direitos fundamentais do homem: o direito à vida, à integridade física, às partes do próprio corpo, à liberdade e à ação. Também foram resgatados os direitos de personalidade, aqueles relacionados ao respeito e à preservação moral da pessoa humana: direito à honra, ao nome, à imagem, ao sigilo, à liberdade de consciência e de culto. A autonomia é um dos pilares dos direitos fundamentais do homem e, especificamente, dos seus direitos de personalidade, previstos nas cartas magnas nacionais que consagram o exercício da cidadania. Parece claro que a reflexão sobre autonomia e os direitos fundamentais do homem se torna complexa, na medida em que envolve uma série de processos coletivos e dinâmicos na sociedade, que necessitam ser produzidos continuamente e atribuídos às práticas sociais, contribuindo para a conquista da verdadeira inclusão e justiça social na humanidade.

Na visão de Porto (2006), o que confere humanidade aos seres biologicamente reconhecidos como humanos decorre de ações sociais politicamente comprometidas capazes de transformar a práxis social. A intervenção ética, nesse contexto, identifica e incorpora a dimensão social, na totalidade somática da pessoa na qual estão articuladas as dimensões física e psíquica, que se manifestam de maneira integrada nas inter-relações sociais e nas relações com o meio. Explicita-se, assim, a relação dialética entre reflexão e ação na responsabilidade individual e coletiva pelo impacto que as escolhas dos indivíduos produzem na realidade.

Garrafa (2005b) destaca que a ideia de empoderamento reporta justamente à importância de perceber que as escolhas dos sujeitos sociais não podem ser

marcadas apenas por uma visão míope e estereotipada de autonomia, que é a opção individual, levando o pensamento em direção à questão do poder de uns e outros cidadãos em mundos desiguais. Se a desigualdade é construída no meio social na formação do indivíduo, suplantá-la implica reconhecer a relação inequívoca entre autonomia e responsabilidade. A autonomia se manifesta não só na capacidade de responder a uma situação de forma a atender ao mesmo tempo à moralidade social, às normas legais, aos desejos, necessidades e vontades do indivíduo, como também no reconhecimento da interconexão e do compartilhamento entre os seres humanos e todas as formas de vida, assim como na responsabilidade existencial exigida frente a elas.

Nessa linha que aponta para a importância da autonomia e da responsabilidade de escolhas na práxis social, Mac Intyre (1999) ressalta que a autonomia pode ser compreendida em três tipos: do pensamento, da vontade e da ação. A do pensamento inclui a capacidade de tomar decisões e fazer juízos críticos. A segunda é a possibilidade de deliberar a partir da liberdade que se tem para decidir; enquanto que a da ação resulta da junção da primeira e da segunda e sofre restrições, uma vez que vivemos em sociedade, onde pode ocorrer a possibilidade de haver impedimentos de ordem interna ou externa.

Na visão de Morais (2010), as influências externas sempre existirão, mas as que danificam a autonomia são aquelas que incluem a coerção e a manipulação. O autor propõe três elementos que envolvem a autonomia: a determinação, a independência ou liberdade e a razão. O primeiro elemento, a determinação, faz com que o indivíduo tenha consciência de seus desejos e vá em busca de satisfazê-los. Essa capacidade é que distingue seres humanos de objetos e de animais. O segundo elemento é a independência ou ausência de influências controladoras. Pessoas que vivem sob situações coercitivas e/ou manipuladas têm pouca ou nenhuma capacidade de autonomia, porque, para ser exercida, a autonomia requer um leque razoável de opções. O terceiro elemento diz respeito à capacidade de tomar decisões baseadas na informação e na razão, fazendo com que os homens tenham capacidade de reflexão e tomem decisões alternativas. Lembrando aqui Goldim (2002) quando diz que a principal importância da informação é munir o cidadão de elementos básicos à sua decisão.

Ricou et al. (2004) destacam que a identificação entre a vontade e a razão faz do homem um ser inteiramente livre, dá origem a uma noção que se perpetua na tradição ocidental como princípio fundamental da vida moral e da identidade pessoal – a autonomia. Recorda que, semanticamente, a palavra "autonomia" é derivada do grego *autos*, que significa ao mesmo tempo "o mesmo", "ele mesmo" e "por si mesmo" e *nomus*, que significa "compartilhamento", "lei do compartilhar", "uso", "lei". Nesse sentido, autonomia significa propriamente a competência humana em "dar-se suas próprias leis". A junção dos dois termos confere à ideia de autonomia o significado de autogoverno; autodeterminação para a pessoa tomar decisões que afetam sua vida, saúde, integridade físico-psíquica e relações sociais. Portanto, autonomia refere-se à capacidade do ser humano de decidir o que é "bom"; aquilo que é seu "bem-estar".

7.6 Ouvidoria e Bioética da Proteção

Na linha que estamos refletindo sobre a Bioética no campo da Ouvidoria, destacamos a importância das competências do ouvidor em construir respostas equilibradas ante os conflitos, e a mediação de conflitos numa perspectiva de valorização e proteção do indivíduo vulnerável, mitigando as possíveis condições de desigualdades. Nessa perspectiva, encontramos na Bioética da Proteção uma dimensão de análise de alta contribuição para a concepção e desenvolvimento das Ouvidorias.

A concepção de Bioética da Proteção aqui utilizada se restringe àquela proposta por Schramm (2008) e Kottow (2003), que considera a Bioética como o conjunto de conceitos, argumentos e normas que valorizam e legitimam fatos da realidade. Demonstra que não é apenas uma reflexão de segunda ordem sobre os atos humanos, mas é, ainda, uma ética prática, ou aplicada, visto que pretende dirimir concretamente os conflitos morais, ou seja, é ao mesmo tempo descritiva dos fatos consistentes em conflitos e dilemas morais existentes e normativa, pois pretende prescrever e proscreever comportamentos, a partir de processos de crítica e justificação.

Schramm (2008) ainda propõe que seja considerada uma terceira tarefa da Bioética, sendo a mais abrangente e primária: a tarefa protetora. Com efeito, segundo o autor, essa dimensão corresponderia ao sentido mais arcaico veiculado pelo termo grego *ethos*, qual seja o de “guarda” para proteger os animais das intempéries e predadores e, por extensão, para a “proteção” dos humanos contra ameaças externas.

Em se tratando de problemas que envolvem a privação ou o acesso precário a direitos e deveres, é importante notar que o que está em foco são interações entre instituições, coletividades e ambientes. Nessa perspectiva direcionada para as dinâmicas comportamentais da sociedade contemporânea, as Ouvidorias são concebidas no campo prático, como áreas atuantes na defesa dos direitos e deveres do cidadão, com metodologias específicas e em diferentes cenários institucionais, mantendo o objetivo comum de fortalecer o papel do cidadão e de sua representação na sociedade. Encontramos, assim, na Bioética da Proteção uma reflexão fundamental para dar amparo aos sujeitos e populações que não possuem competência suficiente – ou “capacitação” (*capability*) – para realizar seus projetos de vida razoáveis e justos, ou seja, capazes de alcançar uma vida digna no sentido preconizado pela assim chamada cultura dos direitos humanos; como aquilo que é moralmente correto e necessário para o convívio humano.

Na visão de Schramm (2008), a Bioética da Proteção apresenta uma série de questões críticas pertinentes. Uma primeira crítica que surge diz respeito à relação possível entre proteger alguém e a competência de cada um em se proteger a si mesmo, que é nada mais que o problema das liberdades e do exercício da autonomia individual em uma comunidade ou sociedade determinada, regida por normas de convivência voltadas a evitar conflitos de todos contra todos. A questão é ao mesmo tempo teórica e prática. Teórica porque diz respeito à relação lógica que podemos estabelecer entre proteção e autonomia e à ponderação necessária quando tais categorias entram em conflito, visto que os dois conceitos parecem ser mutuamente excludentes. Prática porque se refere ao campo de sua aplicação; em particular, à pergunta se a Bioética da Proteção deve ser reservada aos casos evidentes de seres concretamente afetados (vulnerados) ou se pode ser aplicada também a seres suscetíveis e até aos seres genericamente vulneráveis, que somos todos pelo simples fato de sermos mortais e podermos ser atingidos.

Historicamente, um princípio moral de proteção está implícito nas obrigações do Estado, que deve proteger seus cidadãos contra calamidades, guerras, etc., chamado também de Estado mínimo. Entretanto, poderia muito bem ser chamado de Estado protetor, pois parece intuitivamente compreensível que nem todos os cidadãos conseguem se proteger sozinhos contra tudo e todos, podendo tornar-se suscetíveis e até vulnerados em determinadas circunstâncias. Ademais, os suscetíveis podem tornar-se vulnerados, ou seja, diretamente afetados, estando na condição existencial de não poderem exercer suas potencialidades (capacidades) para preservar sua dignidade.

Portanto, dever-se-ia distinguir graus de proteção de acordo com a condição existencial de vulnerabilidade, suscetibilidade e vulneração, o que pode ser objeto de discussões infundáveis sobre como quantificar e qualificar tais estados existenciais.

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

É do ponto de vista da Bioética da Proteção que os autores reafirmam que o papel legítimo do Estado deve garantir o acesso universal aos direitos do cidadão e a prestação de serviços com boa qualidade, desde o atendimento à efetivação dos projetos concretos. Em reforço à presente posição, a Ouvidoria pode ser coerentemente considerada pela Bioética da Proteção como instância de proteção

da cidadania e do indivíduo cidadão dentro dos múltiplos interesses em que se constitui a sociedade plural.

Os interesses diferentes podem redundar diferentes conflitos – e que só podem ser resolvidos dando suporte (protegendo) aos afetados, para que possam desenvolver suas potencialidades. Acreditamos que são nesses contextos que as Ouvidorias operam como “campos de mediação”, abrindo um espaço democrático a partir do acolhimento, para o fortalecimento do indivíduo (muitas vezes vulnerável) no exercício consciente e informado de sua cidadania. Compete à Ouvidoria proteger as necessidades e os legítimos interesses do indivíduo em relação ao agente causador de algum transtorno. De fato, os grupos particularmente vulneráveis, ou literalmente vulnerados (ou afetados), não são capazes, por alguma razão independente de suas vontades, de se defenderem sozinhos pelas condições desfavoráveis em que vivem ou devido ao abandono das instituições vigentes, que não lhes oferecem o suporte necessário para enfrentar suas dificuldades, lembra Schramm (2008).

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

Podemos pensar em uma via de mão-dupla; a Bioética da Proteção como ferramenta da Ouvidoria e vice-versa, e ambas se aplicam pertinentemente a qualquer cidadão que não possa se defender (em determinado assunto), ou agir autonomamente por alguma razão independente de sua vontade e suas capacidades. São nas situações da realidade que surgem os dilemas morais entre estudantes, docentes e gestores de uma Instituição de Ensino Superior, gerando importante impacto no ambiente organizacional.

Considerando a perspectiva de ações concretas, parece-nos lícito pensar que as Ouvidorias exercem ações bioéticas no campo prático, na construção de convergências e na busca de soluções que promovam a proteção dos direitos do cidadão, com natural desdobramento na sua qualidade de vida.

Pela lógica até então desenvolvida, a prática da mediação de conflitos é uma competência de Ouvidoria que exemplifica a busca de convergências partindo do respeito pela autonomia pessoal, para trabalhar pontos de discordância e, por meio desse trabalho, chegar a um diálogo que facilite a construção de soluções possíveis com respeito aos valores individuais. Nesse cenário, a Ouvidoria adota características de um facilitador que conduz ao diálogo; valoriza a vontade das partes; propicia o exercício da cidadania, com uma postura impessoal, mediando o processo sem a apreciação do mérito da questão; busca os interesses subjacentes ao conflito; conduz as partes, por meio de perguntas, ao consenso, objetiva a eficácia por meio de solução pacífica em que as partes e o todo ganham. Assim, justifica-se defender que “a conjugação dos perfis do ouvidor com o de mediador pode ser de substancial importância para a prevenção e administração de conflitos nas instituições onde atuam” (SALES, 2006, p. 155).

Há que se acrescentar que a presença da Ouvidoria estimula a conscientização dos problemas de relacionamentos e de falhas na gestão administrativa, indicando caminhos para melhorias na prestação de serviços, assim como estimulando a participação ativa dos estudantes nos espaços de exercício de cidadania. A atuação do ouvidor no campo do ensino vai muito além da representação das solicitações dos estudantes, como ressaltado; ele atua como um mediador, um intermediário entre as unidades envolvidas, com o objetivo de cobrar as soluções ou justificativas sobre a reivindicação.

Concordamos com Almeida (2009) que o diálogo proposto pela Mediação está acompanhado de técnicas, atitudes e procedimentos, destinados a tornar produtivo o diálogo entre pessoas que buscam o consenso. Compreende-se por diálogo produtivo aquele que privilegia a escuta inclusiva (versus a contra argumentação), a construção de consenso (versus o debate) e o entendimento (versus a disputa).

A sensibilidade no trato com os estudantes, professores, colaboradores e comunidade, assim como a rapidez na busca da solução dos problemas e a autonomia para cobrar tais respostas, com efeito, podem representar grandes diferenciais para o sucesso de uma Ouvidoria. Concomitantemente, a mediação é requisito fundamental para o desempenho da função do ouvidor nesse mesmo ambiente, porque a Ouvidoria se apropria do instituto da mediação como ferramenta de trabalho (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011).

Parece justo acrescentar nessa visão a área da Ouvidoria como mais uma frente de observação e atuação das demandas sociais que necessitam ser acolhidas e trabalhadas, como auxílio de mais uma instância protetora para determinar tanto o objeto como os sujeitos da proteção. É nesse sentido que muitos estudos vêm sendo empreendidos no sentido de melhor compreender as relações dos cidadãos diante das estruturas institucionais e de gestão pública, de forma que seja possível a mensuração de impactos no exercício pleno da cidadania, tanto para a identificação de condições inadequadas de participação, quanto para a avaliação da eficiência dos mecanismos de transparência de informações, sobre o controle de qualidade dos serviços prestados pelas instituições. Concordamos com Sales (2006), que aproxima os objetivos da Ouvidoria e da Mediação, porque “ambas convergem para o mesmo fim, basicamente, sobre os mesmos princípios”: impessoalidade, ética, autonomia, independência, legalidade, entre outros que podem ser mencionados.

Concluimos destacando as considerações de Schramm (2008) e Kottow (2010), que propõem a utilização do “princípio de proteção” como uma especificação do princípio de responsabilidade, como o mais adequado para abordar os problemas morais em diferentes diretrizes numa sociedade. Com base nesse princípio, definem a Bioética da Proteção como uma ética da responsabilidade social, em que deve se basear o Estado para assumir suas obrigações para com as populações em seus contextos reais, que são, ao mesmo tempo, naturais, culturais e sociais. Sendo a Ouvidoria uma ferramenta em que se aplica pertinentemente a qualquer cidadão que não possa se defender (em determinado assunto) ou agir autonomamente por alguma razão independente de sua vontade e suas capacidades, Volpi, Fornazaro e Sampaio (2011) referem que essas características da Ouvidoria são consonantes com a nova cidadania, assim como:

Um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, com um novo contrato social, etc.). Um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o “reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos”. Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam consolidar-se como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social (VOLPI; FORNAZARO; SAMPAIO, 2011, p. 105).

Linhas Temáticas de Bioética no Brasil: Bioética da Proteção

O modelo estadunidense da ética dos princípios originalmente concebidos por Beauchamp e Childress, em 1979, resumia em quatro princípios o instrumental básico para encaminhar a solução de conflitos morais, com foco voltado à solução de problemas referentes a dilemas éticos individuais na prática clínica ou na pesquisa (SIQUEIRA; PORTO; FORTES, 2007). Os autores reforçam que os princípios eram adotados como importantes instrumentos reflexivos na orientação de conflitos éticos, demonstrando eficiência em casos clínicos no cotidiano dos profissionais da área da Saúde. Em reforço a essa visão, a ética principialista buscava soluções pragmáticas para que a tomada de decisão do paciente fosse feita com clareza e a mais razoável possível, atendendo aos seguintes princípios: 1- expressão da vontade autônoma; 2- o melhor benefício possível; e 3- não trazendo malefício significativo. Quanto ao princípio da justiça, era considerado tangencialmente, quando a decisão adotada para o caso promovesse expressiva injustiça na alocação de recursos públicos. No decorrer dos anos e mediante as transformações de natureza social, o reducionismo da Bioética à área biomédica contrariava a característica essencial desse campo, acarretando sérias implicações, pois a Bioética passou a ser vista quase como um acessório dos códigos deontológicos, destinado a regular falhas, arbitrar sobre conflitos éticos, minimizar os danos da pesquisa e a aplicação ética das biociências e da biotecnologia, como descrevem Siqueira, Porto e Fortes (2007).

No Brasil: como explica os autores, houve, mediante a visão *reducionista*, um certo incômodo para os bioeticistas brasileiros, muitos deles atores em movimentos sociais, que verificavam extrema desigualdade social no país, corroborados por

analistas sociais. Essa experiência de iniquidades sociais em nosso contexto estimulou esses bioeticistas a formularem propostas que melhor atendessem aos dilemas morais que afligiam a comunidade e que superasse a visão principialista. Surgiram novos rumos para uma reflexão crítica que marcam a Bioética brasileira, mostrando problemas enfrentados pela área da Saúde (p.ex) que não poderiam ser resolvidos apenas na clínica, uma vez que tinham origem na pobreza e na desigualdade social, na qual vivia a imensa maioria dos brasileiros. Não obstante, outros campos sociais da época contemporânea apontavam problemas que necessitaram agregar profissionais de diferentes áreas do conhecimento.

Para Schramm (2002), a Bioética contemporânea pode ser considerada a forma de ética aplicada que mais representa a condição humana, por dizer respeito aos principais conflitos que surgem nas práticas que envolvem o mundo vivido e as tentativas de dar conta deles. É nesse sentido que se pode também afirmar – talvez de maneira um pouco exagerada – que, referida à condição humana contemporânea, “toda ética é, antes, uma Bioética”. Schramm (1994) refere que a Bioética deva ser ética aplicada, ocupando-se de duas tarefas inseparáveis: a descrição e compreensão dos conflitos de valores envolvidos nos atos humanos (descritiva) e prescrição de comportamentos eticamente adequados e aceitos por todos os envolvidos nos conflitos morais (normativa). Embora distintos, os planos descritivo e normativo devem ser considerados como tendo o mesmo denominador comum, a defesa dos interesses legítimos dos afetados pelos atos humanos.

Schramm (2008) afirma que responsabilidade sem obrigação de responder a alguém por algo concreto é instrumento precário para uma ética aplicada. Propõe, então, a substituição do parâmetro da responsabilidade pelo de proteção, esse sim um guia seguro e comprometido com a solução de problemas humanos concretos.

Nessa linha de reflexão sobre os novos rumos da contemporaneidade, os autores Siqueira, Porto e Fortes (2007) apresentam resumidamente as principais características de seis escolas do pensamento bioético brasileiro:

1. Bioética de Reflexão Autônoma;
2. Bioética da Proteção;
3. Bioética de Intervenção;

4. Bioética de Teologia da Libertação;
5. Bioética Feminista;
6. Bioética de Proteção Ambiental.

No presente estudo, adotamos como linha temática de reflexão a Bioética da Proteção por melhor fundamentar ou legitimar a argumentação prática das ações da Ouvidoria e os procedimentos que visam à solução de conflitos. Em reforço a essa lógica, nos aproximamos da Bioética da Proteção, descrita por Schramm (2002), sob a ótica de seu desenvolvimento e importância para as Ciências da Vida, pois ela se inscreve num contexto no qual devem coabitar as estruturas de conflito da realidade humana e as tentativas de construir convergências de soluções também extensivas ao campo social.

Bioética da Proteção: Definições e Campo de Aplicação

Siqueira, Porto e Fortes (2007) destacam a visão do filósofo Fermim Roland Schramm como principal representante dessa escola, que enfatiza a necessidade de elaborar uma reflexão bioética que evite o reducionismo do olhar biomédico, cativo da ética principialista. Os autores recordam de maneira sucinta a origem filológica da palavra *ethos* com o sentido de guarida, abrigo para acolher o ser humano contra ameaças naturais ou de terceiros, alcançando o sentido pleno da ideia de proteção. Explicam que a Bioética é composta pelo prefixo *bios* e pela palavra *ethiké*, ambos de origem grega. O prefixo *bios* tem – pelo menos desde Aristóteles – o significado de vida prática humana por oposição à vida meramente orgânica, indicada pela palavra *zoé*. Por sua vez, *ética* vem de *ethos*, tradicionalmente concebido como sinônimo de moral, ou seja, como costume (aplicado aos hábitos vigentes e aceito na *polis* ou sociedade) ou caráter (aplicado ao cidadão). Os autores destacam as considerações de Schramm (2011) quando considera conveniente distinguir ética e moral, em função de ressaltar a função crítica da ética sobre o *ethos*. Desse modo, Schramm (2008) apresenta a Bioética da Proteção como um subconjunto da Bioética, constituída por ferramentas teóricas e práticas que visam a entender, descrever e resolver conflitos de interesses entre quem tem os meios que o capacitam para realizar sua vida e quem não os tem.

E destaca dois conceitos:

1) "bioética" com o significado genérico de "ética da vida", e "proteção", que indica uma prática consistente em dar amparo a quem necessita e que se refere à função principal do *ethos*, que é, justamente, a de proteger os vulnerados (e não genericamente "vulneráveis").

2) E um significado mais restrito, literalmente, a ética na interpretação da vida humana naquilo que ela teria de específico: a vida moral. Tais conceitos estão, por um lado, intimamente ligados, mas, por outro, também são distintos.

Sabe-se que o tema é trabalhado em profundidade por Schramm e por seu professor e bioeticista Miguel Kottow, com quem fez o pós-doutorado no Chile. Para ambos os pesquisadores, a Bioética da Proteção (ou Ética da Proteção) corresponde a um instrumento reflexivo que parte da constatação e da análise da assimetria entre cidadãos.

Não se aplica àqueles que têm condições para viver sua vida, tomar as suas próprias decisões; àqueles que são competentes materialmente, cognitivamente, moralmente; que, enfim, não precisam ter um Estado paternalista por trás para dizer o que é bem e o que é mal.

Direcionando a leitura para o campo social, considerando as respectivas questões éticas que surgem nesse contexto, Schramm (2002) lembra que não se pode conceber um Estado democrático moderno sem que ele tenha competência para proteger os direitos básicos de cidadania, como moradia, educação, segurança social, emprego, meio ambiente saudável e assistência à saúde. O autor reconhece o papel protagonista do Estado no exercício dessa tarefa, pois a dinâmica social que tende a isolar cada vez mais os indivíduos dificulta a criação de mecanismos eficientes para promover a qualidade de vida e prevenir ou tratar as enfermidades.

Nessa perspectiva em que se busca mecanismos eficientes para promover a qualidade de vida, a Bioética da Proteção se dedica aos sujeitos e às populações que não contam, por exemplo, com acesso aos serviços de saúde; aos meninos que vivem nas ruas, etc., e que, portanto, deveriam ser apoiados pelo Estado e pela sociedade organizada. É uma Bioética que também pode ser aplicada aos cidadãos considerados vulnerados, que se relaciona com a carência de recursos e

informações em vários níveis, como econômico, financeiro, pedagógico e até existencial. Interessante observar, nessa perspectiva, que Schramm (2008) atribui igual importância e responsabilidades às instituições do segmento privado (educação, saúde, comércio, indústria, área financeira, etc.) e outros órgãos públicos no setor de agências reguladoras, concessionárias, entre outros. O autor salienta que a Bioética da Proteção defende a causa pelo reconhecimento da garantia da qualidade de vida como um componente essencial das funções do Estado e políticas públicas, entretanto também pode atuar de maneira propositiva com ênfase na elaboração de projetos que possam ser transformadores na sociedade.

Contempla-se de modo breve, nessa visão, a distinção que Schramm (2008) aponta entre ética e política. Antes de expor sua posição, o pesquisador recorda a posição de seu colega e professor Kottow (2010) quando diz que “ética e política” não se trata de distinção, mas de separação, porque crê que a ética seria instrumento da filosofia, não da política. Schramm (2008) concorda que a ética não é a política, e a política não é a ética, e que, entre elas, há um campo de tensão. Só que existem, sim, interfaces entre ambas – e isso faz parte da tradição da ética desde Aristóteles, quando o que importava não era o indivíduo, porque não existia o conceito de indivíduo, surgido a *posteriori*. Havia o conceito de cidadão. Para o autor, é evidente que a Bioética da Proteção abrange desdobramentos políticos, mas trata-se de uma ética – que provém do grego *ethos*, dispositivo que protege as pessoas, mas que dá lugar à conflituosidade. Assim, conclui destacando em sua análise que a ética estabelece alguma interface com a política, inclusive em relação aos efeitos biopolíticos, sendo necessário abrir um capítulo à parte de reflexões aprofundadas, em outro momento.

Delineado o quadro acima, que destacou os argumentos de Schramm sobre a existência de um dinamismo social que dificulta e isola a criação de mecanismos eficientes para a promoção de qualidade de vida dos cidadãos com carência de recursos e informações em vários níveis, introduzimos as percepções de Miguel Kottow (2010) nesse quadro, pois o autor concorda com os argumentos de Schramm, expondo contribuições nessa linha de argumentação. Vamos expor alguns trechos dessas contribuições de Kottow (2010), mas, antes, pareceu-nos justo destacar na leitura os principais pontos de uma aproximação da Bioética da Proteção com a gênese da Ouvidoria, à luz da filosofia e das tradições sociais para a

elaboração de seus argumentos, análises e reflexões, nas quais, em grande parte, nos pareceu pertinente fazer alguns realces.

O conceito de *proteção* não é recente, mas é notoriamente uma categoria antropológica que as sociedades foram diversamente institucionalizando em suas estruturas e sistemas organizacionais:

La tradición del concepto de protección. Con el nacimiento del Estado-nación y la elaboración filosófico-política del contrato social ficticio pero paradigmático, quedó establecida como función primordial del Estado la protección de sus súbditos, ya fuese frente a los riesgos y fracasos de la vida natural individual Rousseau o directamente para neutralizar la violencia entre los individuos Hobbes. Posteriormente, desarrolló Mill el concepto de protección a los derechos ciudadanos, dando el fundamento a los pensadores contemporáneos para confirmar que de todas sus posibles funciones, el Estado mantiene la obligación de cautelar la vida y el patrimonio de su ciudadanía, aun cuando se desentienda de todo otro compromiso (KOTTOW, 2008, p. 165).

Sociedades modernas tendem a reconhecer a necessidade de reforçar a função do Estado como serviço social de proteção ao cidadão, diante das disparidades de poder dos sistemas políticos e econômicos vigentes:

La sociología contemporánea confirma asimismo la centralidad de la protección entre las funciones del Estado, al señalar que la reducción del aparato estatal provocada por la globalización ha tenido como efecto más trascendente el desamparo del ciudadano y la escisión de la sociedad en dos grandes grupos: **los consumidores que participan en el mercado y los excluidos carentes de los recursos para comprar servicios básicos de protección**, habiendo perdido también el amparo de un Estado vuelto insolvente. [...] **Hans Jonas**: al desarrollar su principio de responsabilidad, desarrolla la posición nuclear de la protección en las relaciones de los seres humanos. **Emmanuel Lévinas**: funda la relación interpersonal en el encuentro entre Yo y el otro, en cuyo rostro se lee el desamparo y la solicitud de protección, desencadenando un momento ético primario en que el yo asume la labor diacónica de cuidar a ese otro. **R. Brandt**: seguidor del concepto escocés de la simpatía como aglutinante moral, reconoce la necesidad de agregar al espíritu solidario ciertas normativas sociales de protección.

A ética de proteção tem implicações na construção de sistemas sociais, mas representa ao mesmo tempo atuação particularizada a sujeitos concretos:

[...] La ética de protección es **concreta y específica**; concreta porque atiende a individuos reales que sufren desmedros o insuficiencias de empoderamiento que son visibles, y específica porque cada privación es identificable y distinguible, como lo han de

ser los cuidados y el apoyo remedial. [...] el reconocimiento de la protección como una ética para la desigualdad ha llevado al desentendimiento de suponerle indiferencia por las metas de **justicia y de autonomía** irrestricta, de ser presuntamente insensible al ordenamiento social liberal donde se supone, falazmente, igualdad de oportunidades para todos.

No desempenho da proteção, a fragilidade dos sujeitos pode requerer uma postura passageira e supletiva de figura paternalista; entretanto, a meta será sempre a potencialização dos sujeitos para o exercício de suas próprias capacidades de liberdade:

[...] **el protector** se hace cargo del cuidado y **la representación de la autonomía en** déficit, constituyéndose la figura relacional del paternalismo benefactor o protector que asume los cuidados de la autonomía del más débil que está imposibilitada de ser ejercida, precisando un guardián preocupado de cautelar sus mejores intereses. [...] a ética de protección permita a los excluidos, a los débiles, a los desmedrados recibir el **resguardo necesario** para desarrollar sus capacidades en libertad.

Pela lógica então desenvolvida, na Bioética da Proteção, proposta por Kottow (2008), a ação protetora é, simultaneamente, defensiva e proativa, com as finalidades de proteger o vulnerado contra as situações que promovem o adoecimento e de promover ações eficientes que promovam sua autonomia visando a alcançar, como mencionado, uma melhor qualidade de vida. Referem os autores que a Bioética da Proteção diferencia a vulnerabilidade existencial, inerente à fatuidade, da vulneração, relativa às circunstâncias sociais que aumentam a vulnerabilidade em decorrência de processos sociais que discriminam e estigmatizam grupos, segmentos ou populações. A vulneração é a situação na qual, de fato, a vulnerabilidade potencial dos seres humanos (e de todos os seres vivos) acentua-se, devido a contingências, como o pertencimento a uma determinada classe social, a uma determinada etnia, a um dos gêneros ou dependendo de suas condições de vida, inclusive ao estado de saúde. A Bioética da Proteção se dirige à população de vulnerados. Vulneráveis somos todos, como menciona o autor. Como humanos e mortais, passamos pela condição de vulnerabilidade, mas nem todos são vulnerados.

A Ouvidoria potencializa cidadãos que se sintam fragilizados, vulnerados ou não, na defesa de seus direitos diante de disposições institucionalizadas. Nesse

sentido, pode-se dizer que a Ouvidoria presta um serviço de proteção à capacidade dos cidadãos de reivindicarem seus direitos. Indiretamente, esse serviço reverte em contribuição à formação da consciência crítica dos cidadãos de modo mais amplo.

Durante o debate no *VIII Congresso Brasileiro de Bioética*, realizado em Búzios, Rio de Janeiro, em março de 2009, Schramm reforçou que a Bioética da Proteção se aplica aos sujeitos e às populações desprovidos das condições para cuidarem sozinhos das próprias vidas ou de interesses específicos, já que não contam com recursos necessários para exercer a autonomia plena. No entanto, ao contrário do que possa parecer, ao apoiar tais pessoas, não estará sendo exercido o paternalismo – visto com grandes ressalvas por parte dos bioeticistas. Os sujeitos podem recusar as medidas protetoras, ou seja, diferentemente do paternalismo, as medidas protetoras são ofertadas – e a pessoa vulnerada pode aceitá-las ou não.

Ao priorizar os "vulnerados" que não dispõem de tais meios, a Bioética da Proteção pretende respeitar concretamente o princípio de justiça, já que entende a equidade como condição *sine qua non* da efetivação do próprio princípio de justiça para atingir a igualdade. Esse é o sentido *stricto sensu* da Bioética da Proteção. Schramm (2008) também destacou o sentido *lato sensu* (KOTTOW, 2006), em que a Bioética da Proteção se aplica no contexto da globalização e visa a proteger todos os seres vivos contra o sofrimento e a destruição evitáveis.

Moldada nesse pensamento, a Bioética da Proteção pretende refletir sobre a problemática da sobrevivência do mundo vital, da dignidade e dos direitos de seus integrantes ou hóspedes, bem como trazer o debate sobre de que forma e com quais mecanismos, no campo prático, pode-se agir sobre os problemas, e de oferecer soluções nas condições mais específicas do desenvolvimento do mundo. Com outras palavras – e de acordo com um pensamento ecologicamente correto –, Schramm (2008) defende a iniciativa que devemos não só pensar globalmente e agir localmente, mas também saber pensar nos problemas locais e agir com sabedoria, tendo em vista uma estratégia global de sobrevivência. Assume, como foco principal, os indivíduos e as populações de afetados, vulnerados e excluídos do processo de globalização em curso, entendida como uma corrente da bioética mundial, cada vez mais patente, com a atenção aos grupos de humanos vulnerados e seus ambientes.

Cumpra, entretanto, a importância em se pensar nos problemas locais, e, sobretudo, agir com sabedoria, o que nos parece pertinente eleger mecanismos e recursos de atuação no campo prático da Bioética da Proteção.

Bioética da Proteção – Campo de Aplicação

Em entrevista concedida ao Conselho Regional de Medicina de São Paulo (Cremesp), Schramm (2008) comenta que o papel do bioeticista, em um contexto de vulneração, é, em primeiro lugar, proceder à análise ao lado de outros cientistas, sanitaristas, sociólogos, etc. Realizar tudo aquilo que é necessário para descrever uma determinada situação específica; observar quais são as características das populações que vivem nela; e se, de fato, existem sinais de desproteção, de desamparo ou de vulneração. Depois desse momento descritivo, passa-se ao segundo, que é normativo. A Bioética é normativa (por tentar “proscriver” os comportamentos incorretos e “proscriver” os corretos), não é só uma epistemologia (ramo da filosofia interessada na investigação da natureza, fontes e validade do conhecimento). Envolvendo tais populações de vulnerados, há, ainda, uma terceira dimensão bioética, que é a protetora, de dar amparo a esses desempoderados, despossuídos e vulnerados.

A Bioética parece assumir tais questões como uma de suas preocupações específicas e a dar soluções normativas e pragmáticas para tentar resolvê-las da maneira mais razoável e justa possível. Manteremos as observações de Schramm (2008) nessa linha propositiva e pragmática que atendam aos conceitos de Bioética e proteção. A partir de então, o autor lembra tanto o ponto de vista etimológico – visto que o sentido de proteger está contido no próprio significado da palavra *ethos* – quanto o ponto de vista teórico-prático, que reúne, desde sua origem, as funções de dar amparo e estabelecer normas de convivência. Como consequência, a Bioética pode ser pensada como meio prático para proteger seres e entes vivos contra ameaças que podem prejudicar de maneira irreversível suas existências, e também um meio para entender a moralidade e seus conflitos, imanentes à convivência entre pessoas.

Lembrando que, no campo semântico, os dois conceitos, na opinião do autor, não são idênticos, não podem ser sobrepostos como equivalentes, nem serem

subsumidos um ao outro, pois nem toda bioética é bioética de proteção e nem todo meio de proteção é meio da Bioética: existem aspectos da vida importantes e pertinentes para a Bioética (como, por exemplo, o exercício da autonomia pessoal no que se refere ao "estilo" de vida que não afeta negativamente a vida alheia) que não podem ser subsumidos a algum tipo de proteção – que negaria a própria autonomia –, assim como existem meios de proteção que podem ser questionados do ponto de vista ético, que possam indicar um mal-estar coletivo frente a outros problemas globais.

O conceito de *Bioética* e de *Proteção* não deve levar ao entendimento de Bioética da Proteção como "solução mágica", supostamente capaz de responder a qualquer conflito ético no âmbito das práticas humanas. Tais soluções geralmente não funcionam ou tendem a ser ineficazes na prática, devido à diferenciação funcional, considerada necessária à gestão das sociedades complexas atuais. Se não se faz essa delimitação do campo de aplicação da Bioética da Proteção, ela poderia revelar-se mais uma fonte de frustração do que autêntica ferramenta de inteligibilidade e de atuação para a possível solução de conflitos morais no âmbito das práticas que envolvem seres vivos.

Schramm (2008) reitera, nessa linha analítica, que a Bioética da Proteção deve assumir, como uma de suas tarefas específicas, o fato de estar direcionada à problemática da sobrevivência do mundo vital e da qualidade de vida de seus integrantes, presentes e futuros. É o que o senso comum, embora talvez só intuitiva e parcialmente, indica ao dizer que a Bioética é a ética da vida. Outra variante no senso comum consiste em pensar a bioética como uma bioética de minha vida, ou seja, introduzindo um sentido individual (ou "individualístico") no campo. Com certa razão, essa acepção é vista com desconfiança, já que, apesar de poder existir uma ética totalmente centrada no indivíduo, não faz plenamente sentido, a rigor, pois só existe ética, propriamente dita, se for inscrita em uma estrutura relacional, do tipo eu-outro ou eu-tu. Não se pode esquecer que o "individualismo" é uma das conquistas do humanismo ocidental – simbolizada pela cultura dos direitos humanos – e faz parte da concepção moderna de cidadania, entendida em sua dupla dimensão individual e coletiva, que em muitos casos pode entrar em conflito.

De fato, o individualismo pode ser visto, hoje, como o produto histórico de uma pluralidade de lógicas em interação: a lógica econômica que gera a sociedade de consumidores; a lógica do individualismo democrático, que outorga ao indivíduo uma série de direitos e deveres; a dinâmica jurídica dos direitos individuais; e a lógica societária referente às transformações na esfera da família e das intimidades. Assim sendo, ambas as interpretações – ética da vida e ética de minha vida – não são inteiramente estranhas à problemática bioética atual, pois essa pode referir-se tanto às preocupações autênticas e legítimas de cada humano com seu sofrimento e finitude, mortalidade e sobrevivência pessoal, como à qualidade de vida de todos os outros seres vivos, humanos ou não. É uma ferramenta bioética dar amparo àqueles que não conseguem se manter sozinhos, ou que estejam em situações de hipossuficiência de informação e recursos.

Vimos que existe uma grande confluência pela lógica até aqui desenvolvida, de pensamentos e reflexões necessárias ao campo de aplicação da Bioética com argumentos sobre as possíveis ferramentas da Bioética que possam proporcionar amparo aos cidadãos. Com base nos fundamentos da Bioética Global de Potter (1971), nos parece justo pensar, em particular, na Bioética da Proteção como instrumento fundamental de suporte reflexivo às Ouvidorias, no sentido de se potencializarem para atuarem como dispositivo social no campo prático em defesa dos direitos e deveres dos cidadãos no âmbito individual e na coletividade, sendo um mecanismo facilitador do diálogo na tentativa de minimizar assimetrias de poder e vulnerabilidade, lembrando que o instituto da Ouvidoria insere-se no esforço que a instituição empreende no fortalecimento da cidadania, ao incentivar o cidadão a se manifestar por meio dos canais apropriados e ao tratar e encaminhar as manifestações dos indivíduos que reclamaram seus direitos. A Ouvidoria, quando acionada, solicita respostas do poder público e privado para que auxiliem utilizando sua capilaridade e penetração nas camadas mais populares de público.

A partir de então, a Ouvidoria fomenta de maneira intensa e motivada a aproximação dos dirigentes dos poderes público e privado com os cidadãos, que divulguem os canais de contato e comunicação da Ouvidoria e prestem, dessa forma, um novo serviço de utilidade pública e de respeito ao consumidor, ao estabelecer políticas de relacionamento com órgãos de fiscalização e defesa do consumidor com a finalidade de melhorar o atendimento às demandas do cidadão,

bem como disseminem o instituto da Ouvidoria, em busca da universalização do seu uso. Disseminar, inclusive a partir de publicações de material relativo à atividade de Ouvidoria, na forma de artigos assinados, matérias jornalísticas, balaços sociais, diretrizes institucionais, ao apoiar projetos e programas de fomento à criação de Ouvidorias no Brasil.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão ética desenvolvida ao longo dessa dissertação abordou como tema central os fundamentos da Bioética no exercício da Ouvidoria em dois momentos de observação, nas relações sujeito-organização (nas instituições) e sujeito-profissional (o Ouvidor). Delineados os aspectos conceituais e operativos de ambos os sujeitos, elegemos temas específicos coexistentes com alguns pontos de reflexões que pudessem explicitar os fundamentos éticos de confluência entre Ouvidoria e Bioética, examinando as possibilidades de contribuição entre ambas as áreas, em vista da qualidade ética de suas proposições.

Partiu-se do contexto geral de exposição das características da Ouvidoria, em particular do modelo brasileiro, discorrendo sobre os princípios fundamentais norteadores das competências técnicas, gerenciais e comportamentais do ouvidor, bem como sobre o reflexo dessas competências no papel social das Ouvidorias públicas e da iniciativa privada. Pela natureza do tema proposto, foi adotada a abordagem analítica de cada dimensão de sujeito, institucional e profissional, apresentando seus elementos teórico-conceituais e descritivos da prática profissional, para formatarem uma base sólida de informações e experiências como fruto de reflexões. Nessa perspectiva pragmática, destacamos a Ouvidoria Universitária da União Social Camiliana como exemplificação concreta de experiências práticas de Ouvidoria em sua concepção, implantação e desenvolvimento. Mostra-se, aqui, um campo concreto de atuação do ouvidor por lidar cotidianamente com questões éticas, humanas ou técnicas nas dimensões individuais e coletivas, interna e externa à comunidade acadêmica, zelando pela correção de processos inadequados com impactos expressivos na gestão institucional.

Entre os resultados do exame de aproximação da Bioética com a Ouvidoria, em particular com os princípios clássicos da Ouvidoria, como autonomia, independência, transparência, isenção, confiabilidade e acolhimento, observaram-se possibilidades de apurar o olhar Bioético nesses princípios da Ouvidoria e explicitar no exercício de sua função contribuições valiosas da Bioética.

Concluimos pontuando objetivamente algumas questões:

Ao longo de nossa trajetória, percebemos claramente que a gênese da Ouvidoria encontra sua origem no sistema jurídico sueco, na Constituição de 1809, que incorporou a figura do *ombudsman* como representante do Parlamento, com a tarefa de cumprir as leis e proteger os cidadãos em seus relacionamentos administrativos, difundindo sua figura pelo mundo todo no século XX. No Brasil, as Ouvidorias têm comprovado a importância da aliança entre governantes e governados, para o fortalecimento das instituições democráticas e demonstrando referências de evolução nos setores público e privado, bem como na proteção de direitos humanos e da cidadania com a função de promover a interlocução, o controle e a participação social com o compromisso da Qualidade, da Informação e da Transparência.

Vimos, também, que a dimensão social das Ouvidorias alimenta-se da participação cidadã pela qual a Ouvidoria busca equidade e justiça junto aos governantes e gestores, desde o momento que acolhe a demanda de um cidadão sentindo-se indignado e prejudicado, até a proteção da parte vulnerável. Nessa perspectiva, cresce a interlocução e o fortalecimento da participação dos cidadãos no âmbito social, potencializando o exercício de suas próprias capacidades de liberdade e autonomia. Como consequência da emancipação desse processo e proteção e defesa dos direitos de cidadania, aumentam as contribuições em nível de prevenção de conflitos e de diminuição das desigualdades nas relações de consumo, seja na aquisição de fins materiais ou de ensino-aprendizagem, como ocorre nas Universidades.

Nessa dimensão de importância, pode ser visualizada a implantação do instituto da Ouvidoria nas Organizações como uma resposta à necessidade de favorecer as possibilidades de comunicação, aproximação e responsabilidade no tratamento das reclamações, insatisfações, mediações, bem como nas recomendações que visam a ações corretivas para a promoção da qualidade de vida das pessoas inseridas nas organizações. Na interpretação das demandas, as Ouvidorias têm demonstrado grandes oportunidades de natureza pedagógica, prevalecendo a cultura do diálogo, para que o cidadão exerça, com informações

suficientes, sua autonomia e independência. A propósito, essa independência deve ocorrer tanto em relação à parte que reclama quanto à parte reclamada.

Esse olhar ampliado para a Ouvidoria fortalece o já exposto na Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos, Art. V, que “a autonomia das pessoas no que respeita à tomada de decisões, desde que assumam a respectiva responsabilidade e respeitem a autonomia dos outros, deve ser respeitada” (UNESCO, 2005). Com efeito, o espaço democrático da Ouvidoria reconhece o cidadão como sujeito de direitos e deveres, inclusive se colocando à disposição como facilitador da solução de eventual conflito que ele, por si, terá a responsabilidade e coerência em, por meio de diálogo, concretizar.

No âmbito organizacional, as referências da literatura consultada, em sua maioria, apontam para o fato de dirigentes e colaboradores demonstrarem certa resistência ao “novo”. No entanto, invariavelmente a implantação de novas metodologias de governança e de revisão de posturas comportamentais favorecidas pelas Ouvidorias possibilitará contribuições em médio prazo na cultura institucional. É possível interpretar esse tal contato com o desconhecido como oportunidade para a reavaliação de conceitos com eventual desvio ou desfiguração, que enfraquecem as inovações, como a implantação do instituto da Ouvidoria, que se apresenta com forte potencial integrativo no conjunto das iniciativas organizativas. Consideramos que as mudanças de cultura cursam com a consolidação das Ouvidorias a partir da qualidade ética de suas proposições. Aos poucos, suas contribuições são compartilhadas no ambiente corporativo pela construção da credibilidade com o público, desde o acolhimento à finalização dos processos, assumindo os cuidados com a privacidade das informações ao analisá-las com a gestão interna. Assim, é possível fortalecer sua presença no organograma funcional com participação nas ações de planejamento estratégico.

A gestão das informações realizada com prudência pelo ouvidor revela refinada atuação ética em lidar com a verdade e confidencialidade, tendo a clara dimensão das consequências dos fatos no ambiente corporativo, oferecendo proteção proporcional às suas implicações nesse contexto. Agir nos problemas com vazio ético tornaria as soluções voláteis, criaria novas interrogações e provocaria a exposição do sujeito e a fragilidade da credibilidade (ANJOS; SIQUEIRA, 2007).

Pode-se, ainda, provocar a desmoralização do próprio instituto da Ouvidoria pela sua eventual ineficiência ou pela falta de capacidade de atuação, ou seja, do ponto de vista da Bioética, essa é uma dimensão fronteira de discernimento ético do ouvidor mediante as partes que defendem suas percepções e interesses, cabendo sua proposição para o diálogo que cultive o equilíbrio, viabilize as soluções e alimente sua credibilidade.

No setor de educação, em especial nas Instituições de Ensino Superior, as Ouvidorias Universitárias estão crescendo significativamente, sobretudo nas Américas, atuando com princípios comuns e com modelos ajustados às características socioculturais de cada país e de suas comunidades universitárias. As Ouvidorias fazem a diferença em termos de qualidade quando oferecem espaços adequados de comunicação e diálogo para os alunos, gestores e professores, despertando observações necessárias sobre as práticas que precisam ser reavaliadas e aperfeiçoadas. Parece-nos justo pensar que as Ouvidorias oportunizam a participação da comunidade como agente de mudança, revestindo-se de um forte caráter educativo. Nessa perspectiva, a Ouvidoria favorece soluções coletivas, na medida em que estimula o cidadão a abandonar a atitude de passiva resignação, face ao desempenho insatisfatório da instituição de ensino, tornando-o protagonista da mudança. Auxilia, também, o cidadão, na maioria dos casos, a perceber que a solução de suas indagações ou problemas está pautada por princípios éticos. Acreditamos haver a participação ativa de toda a comunidade universitária para a construção de uma cultura organizacional orgânica, ou seja, de valorização das pessoas, com sensibilidade, qualificação e humildade, propiciando condições para a melhor qualidade de vida das pessoas que precisam ser ouvidas e encontrarem eco nas Ouvidorias.

É no campo prático que surgem os conflitos, de diversas formas, explícitas ou veladas, como ameaças ao equilíbrio individual e social, contextualizando a sociedade democrática como ambiente propício ao surgimento das Ouvidorias e, por consequência, a valorização do exercício da cidadania. O cidadão busca pelo seu direito com responsabilidade, conjugando-o com seus deveres, inclusive em promover a defesa de seus interesses, dentro da legalidade, por meio da mediação, que, em convergência com a Ouvidoria, é uma forma pacífica de solução de conflitos. O processo evolutivo dos institutos da mediação e Ouvidoria demonstra que a

Ouvidoria incorporou a mediação como ferramenta ou instrumento para atingir seus objetivos, sendo de interesse de uma rede multidisciplinar de estudiosos que tem como traço comum a construção de uma sociedade mais equânime e democrática.

A Ouvidoria, situada entre as necessidades básicas do ser humano, o senso e o acesso à justiça, encontra na Bioética uma área de conhecimento multidisciplinar que aborda uma gama diversificada de questões éticas associadas às ciências da vida e questões socioambientais, caracterizando-se como disciplina que atua num amplo campo de reflexões. Muitas disciplinas confluem e efetivamente contribuem para um empreendimento dinâmico e colaborativo, que constitui o sujeito da Bioética. É uma visão que reforça a característica eminentemente inter e multidisciplinar, marca fundamental de nosso entendimento do que seja Bioética e também de todo e qualquer processo de cuidado, que, sendo integrativo, abraça a globalidade do ser humano, nas suas dimensões fundamentais, como um ser físico, psíquico, social, cultural e espiritual (PESSINI; BERTACHINI; BARCHIFONTAINE, 2014).

Temos o entendimento, entre as linhas de reflexões éticas, que existem referenciais da Bioética explicitados na conduta do ouvidor, com semelhanças de propósitos, e basicamente pautados pelos mesmos princípios, entre eles: confidencialidade, privacidade, alteridade, prudência, vulnerabilidade, acolhimento, respeito e qualidade de vida. A qualidade da *Escuta* é uma competência ética essencial para a valorização dos conteúdos transmitidos pelos sujeitos, que, a partir dessa condição, cresce o horizonte de aplicação desse conjunto de referenciais no campo prático. É nesse campo prático que *Escutar* é um ato de reconhecimento do outro, de que ele existe, com suas forças e fragilidades, características e necessidades.

A Bioética é, aqui, uma particularização temática que ajuda uma concentração do discurso, ao mesmo tempo que permite o aproveitamento dessa reflexão para outras esferas e a perceber a estreita relação das convicções pessoais com a esfera institucional. Comungamos com o entendimento de que esse ensaio ressalta que os conflitos de convicções podem ser fonte de benefícios para a convivência na sociedade plural, afirmando que seus desafios éticos se concentram na necessária abertura das convicções ao diálogo com os diferentes. Nessa linha, a pluralidade

cultural deve ser considerada nas bases éticas de uma Ouvidoria exemplar, para esclarecer a cooperação e estabelecer o diálogo.

Nas reflexões propostas até o momento, acreditamos que as premissas da Bioética Social encontram nas Ouvidorias uma ferramenta concreta para defender a realização pessoal e comunitária como valores acima do Estado e do Mercado, mantendo, no centro dos processos políticos, os direitos e interesses legítimos do cidadão. Nesse quadro, a Ouvidoria pode ser vista como área de atividade prática, com a finalidade de responder às demandas individuais e coletivas que cursam com as pendências da época, debruçando-se para caminhos de soluções, de prevenção de problemas e de formas de proteção que a sociedade discute diante das desigualdades. Na interface entre Ouvidoria e Bioética, merece destaque na ideia trazida pela *bioética preventiva*, que antecipa problemas que poderão ser mais facilmente prevenidos. Assim, o papel entendido para a Bioética de não ser simplesmente analítica e descritiva, mas também prescritiva, opinando sobre o que é moralmente melhor ou não, parece que deverá, também, ser exercido de maneira antecipatória, prevenindo problemas em vez de apenas solucioná-los. Tarefa árdua e desafiadora essa, no entanto, bem ao sabor do caráter prospectivo da Bioética.

Dentre os desafios de uma organização social com o domínio dos anseios individuais ou coletivos que discutem sobre formas de prevenção de desigualdades, destacamos que a Bioética da Proteção tem implicações na construção de sistemas sociais, mas representa ao mesmo tempo atuação particularizada a sujeitos concretos e de formas de proteção que a sociedade discute diante das desigualdades.

Tanto o Estado como a sociedade organizada devem apoiar mecanismos que protejam os cidadãos vulnerados com carências de recursos em vários níveis. Acreditamos que o desempenho da proteção diante da vulnerabilidade dos sujeitos pode requerer uma postura passageira e supletiva de figura paternalista. Entretanto, a meta será sempre a potencialização dos sujeitos para o exercício de suas próprias capacidades de liberdade.

Defendemos, aqui, a Bioética da Proteção por nos convidar a refletir sobre a problemática da sobrevivência do mundo vital, da dignidade e dos direitos de seus integrantes para um debate sobre de que forma e com quais mecanismos no campo

prático pode-se agir com iniciativas que vão além de pensar globalmente e agir localmente, mas que saibam identificar os problemas locais e agir oferecendo soluções com sabedoria, tendo em vista uma estratégia global de sobrevivência. Isso implica reconhecer que não é possível responder a qualquer conflito moral no âmbito das práticas humanas, ou seja, a Bioética da Proteção não se apresenta como um meio prático de "solução mágica", supostamente capaz de atuar no controle dos seres e entes vivos contra ameaças que podem prejudicar de maneira irreversível suas existências. Seria fatalmente ineficaz na prática devido à diferenciação funcional, considerada necessária à gestão das sociedades complexas atuais.

Nessa linha propositiva e pragmática que atendam aos conceitos de bioética e da proteção, existem ferramentas específicas que podem proporcionar amparo aos cidadãos revelando uma confluência entre a Bioética e a Ouvidoria. Se colocarmos a hipótese de encontramos confluências, mas também disfluências nessa prática, não foram encontrados pontos de disfluência que fossem relevantes.

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

A ausência das políticas de proteção do Estado ou sua precariedade compromete o processo gradativo de mudança na forma de tratar as desigualdades. Esse enfoque é o mais significativo da questão, com base no conceito de justiça e equidade, ressaltando-se a deficiência da sociedade em proteger os membros mais vulneráveis. De acordo com o que foi acima exposto,

entende-se que a pobreza, a deficiência em educação, as dificuldades geográficas, a desinformação e outros infortúnios tornam os indivíduos vulneráveis, pois esses padecem de perda da capacidade ou de liberdade, reduzindo as oportunidades de escolher os bens essenciais para suas vidas. Quando as forças de um Estado deficitário preponderam sobre a vulnerabilidade do cidadão, há um desrespeito com sua autonomia.

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

O cuidado humanizado, como responsabilidade ética assumida por todos, é a nossa única garantia de existirmos no futuro e evitarmos nossa autodestruição. Inseridos nessa dimensão de cuidados e respeito aos valores humanos numa sociedade plural, é preciso nova forma de pensar a postura ética. As Ouvidorias, por desenvolverem atividades cotidianamente num campo de desafios e imediatismos, precisam de referenciais éticos que afirmem a qualidade de suas proposições no intuito de diminuir a vulnerabilidade do cidadão e as assimetrias de poder e injustiça social.

Com mais de 20 anos de atuação prática, as Ouvidorias brasileiras gozam da confiança e credibilidade da população, o que não significa a inexistência de adversidades como problemas de estrutura, enfrentamento com os gestores e segurança para o exercício da função. No entanto, mesmo diante de dificuldades, não se pode transigir ou menosprezar os valores e princípios éticos que norteiam as Ouvidorias, nem deixar de exercer a função com competência, dignidade e respeito

ao cidadão. Pautada por um Código de Ética, a Ouvidoria conduz a postura de todos os Ouvidores, determinando de modo intransigente a defesa dos direitos humanos, a integridade, transparência e respeito. Ainda assim, apesar dos benefícios que uma Ouvidoria possa proporcionar, há muito a trilhar para que esse espaço seja utilizado para os objetivos para os quais foi criado. Entender o processo de criação das Ouvidorias no Brasil pode ser um passo necessário, pois cresce o número de Ouvidorias ampliando uma trajetória de perspectivas em aberto. As peculiaridades da Ouvidoria em Educação no Brasil conferem aos seus aspectos éticos sutileza e, muitas vezes, dificuldades para distinguir os conflitos morais que podem intervir na relação ensino-aprendizagem com o risco do rompimento da relação vincular entre os estudantes e instituição de ensino.

Acreditamos que essas sutilezas encontram valiosas contribuições nos referenciais da Bioética, como o acolhimento, a prudência, a vulnerabilidade, a alteridade, a privacidade e a confiabilidade, enriquecendo as experiências ao ouvidor, acrescentando resultados no seu trabalho como ator social e aprofundando a análise subjacente dos conflitos éticos que emergem de sua prática.

A Ouvidoria propõe uma aproximação entre o cidadão e as organizações para a construção de um diálogo que explicita referenciais bioéticos ao legitimar a autonomia de ambos, ao diminuir a vulnerabilidade e em prevenir a imposição de “poderes”, direcionando de maneira objetiva a aplicação de direitos e deveres. Adotando o olhar bioético na prática da Ouvidoria, a visão de cuidado é diferenciada na proteção dos cidadãos, na sensibilização das organizações, de forma a privilegiar a humanização no atendimento e na solução dos problemas.

Representar o cidadão é um papel social implícito na defesa da cidadania, que muitas vezes encontra resistências esperadas na cultura institucional e que se depara com assimetrias de autoridade e fragilidade de confiança, assim como desfavorecem as perspectivas construtivas de proteção aos direitos do cidadão.

Um dos aspectos centrais da formação da cultura brasileira e do processo de formação da sociedade é a importância do legado português no Brasil e a dinâmica de transferências culturais que ocorreram entre metrópole e colônia. Há o consenso de que a tradição colonialista tenha deixado resíduos de dependência e de certa resignação e conformismo na nossa sociedade. É evidente que se trata de amplo e

recorrente assunto em função de sua relevância no âmbito sociocultural, pertencendo ao campo de estudos aprofundados na sociologia. Fazendo um “recorte” nesse cenário que busca fortalecer a consciência de cidadania e de participação social no Estado Democrático de Direito, parece-nos justo pensar que há movimentos crescentes de revitalização do protagonismo no Estado brasileiro. São movimentos que se concretizam pela adição de novas equipes prestadoras de serviços aos três níveis da Federação. De sua parte, a sociedade civil deu passos de renovação e afirmou valores éticos, acentuando-se os pedidos de respostas firmes e objetivas às demandas sociais. Surgem, nesse quadro, os Ouvidores motivados a perseguirem a redução de atritos de competência e a realizarem um trabalho conjunto para promover soluções multidisciplinares. A Ouvidoria tenta contribuir no resgate da autoestima e da voz do cidadão no seu *status* cultural, afastando a inércia que atinge a participação cidadã diante das injustiças.

O ouvidor encontra obstáculos frontais ao interagir num país marcado por desigualdades sociais, ranços arraigados em certas burocracias e relações capital-trabalho hostis – tarefa que não pode ser subestimada, porque segue daí a operacionalização das atribuições dos Ouvidores que buscam consolidar, com valores éticos, autonomia e independência, o desempenho de suas práticas nas organizações públicas e privadas. Há que se exigir fortemente, no âmbito organizacional, uma posição funcional condigna com suas atribuições e possibilidades de contribuições diretas nos rumos das instituições. Nessa linha, reforçamos o pensamento de que o ímpeto pessoal dos defensores da cidadania pode ser lapidado, mediante o desenvolvimento de competências de comunicação, habilidades no processo de negociação, aprimoramento de conhecimentos de direitos e outras ciências sociais e capacidade de decisão em organizações complexas.

Nessa perspectiva, se retratam passos largos já trilhados, fruto de Ouvidores que se movem no sentido de aprofundar conhecimentos, cientes da necessidade de capacitação teórica, técnica, ética e política, e de reflexão sistemática sobre vivências na respectiva função. Com o amadurecimento dessas reflexões, adquirimos o pensamento de que os fundamentos da Bioética contribuem nas práticas da Ouvidoria pelo tratamento ético das questões individuais e coletivas com

incidência no âmbito social, em especial na formação da consciência política em uma sociedade.

Concluimos que o estudo da Bioética oferece ao ouvidor novos aprendizados em ampliar sua visão para os referenciais da bio(ética) como contribuições para a qualificação profissional enquanto sujeito ético no exercício da sua função. É possível apresentar o conhecimento transdisciplinar da Bioética ao ouvidor para além de suas competências internas, e apresentar o complexo conteúdo acessível da Bioética a um público que nem sempre domina esse assunto, assim como tornar o conhecimento em Ouvidoria acessível ao público das áreas das humanidades.

Agradecemos pela consideração e profissionalismo singular desta Ouvidoria. Algumas pessoas, do sistema, nos fazem ainda acreditar, na justiça, na imparcialidade, no profissionalismo, em especial o atendimento de V.S. e equipe. De nossa parte, encerro essa difícil etapa, com a seguinte frase de Freinet Celestin:

"Eu critico, eu sugiro, eu felicito"...

Obrigado

J. F. A.

REFERÊNCIAS

- ABRIL, Gonzalo. **Teoría general de la información**. Madrid: Cátedra, 1997.
- ALMEIDA FILHO, N.; ROUQUAYROL, M. Z. **Introdução à Epidemiologia Moderna**. 2. ed. [S.I.]: COOPMED/APCE/ABRASCO, 1992. p. 84-91, 95-96.
- ALMEIDA, Tania. **Caixa de ferramentas em Mediação**. Disponível em: <<http://www.mediare.com.br/08artigos.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2009.
- ALVES, Rubem. Escutatória. **Correio Popular**, 9 de abril de 1999.
- AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. **O Ombudsman e o Controle da Administração**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo; Ícone, 1993.
- ANJOS, Márcio Fabri dos. Poder e injusticia. In: TEALDI, Juan Carlos (Dir.). **Diccionario latinoamericano de bioética**. Bogotá: UNESCO; Red Latinoamericana y del Caribe de Bioética; Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- ANJOS, Márcio Fabri dos. A vulnerabilidade como parceira da autonomia. **Revista Brasileira de Bioética**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 173-186, 2006.
- ANJOS, Márcio Fabri dos; SIQUEIRA, José Eduardo de (Org.). **Bioética no Brasil: tendências e perspectivas**. São Paulo: Ideias e Letras; Sociedade Brasileira de Bioética, 2007.
- ANJOS, Márcio Fabri dos; PESSINI, Leo; BARCHIFONTAINE, Christian de Paul de; HOSSNE, William Saad (Org.). **Ética e Bioética Clínica no Pluralismo e Diversidade: teorias, experiências e perspectivas**. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Ideias e Letras, 2012.
- BARBOSA, Frederico. **Depoimento** 23 abr. 2004. Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores (Secção de Pernambuco).
- BAITELLO JÚNIOR, Norval. **A era da iconografia: ensaios de comunicação e cultura**. São Paulo: Ed. Hacker, 2005.
- BARREIRO, Adriana Eugênia A.; HOSSNE, Demétrio; PENTEADO SOBRINHO, Florêncio dos Santos. Ética e Ouvidoria Pública. In: PEREZ, José Roberto R.; BARREIRO, Adriana Eugênia A.; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas, SP: Unicamp/Ouvidoria, 2011.
- BEAUCHAMP, Tom L.; CHILDRESS, James F. **Principles of Biomedical Ethics**. Oxford: Oxford University Press, 1979.

BERGAMINI JÚNIOR, Sebastião. Controles Internos como Instrumento de Governança Corporativa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 24, p. 149-188, dez. 2005.

BERTACHINI, Luciana. A comunicação terapêutica como fator de humanização da Atenção Primária. In: PESSINI, Leo; BERTACHINI, Luciana; BARCHIFONTAINE, Christian de Paul de (Org.). **Bioética, Cuidado e Humanização**. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Edições Loyola; Centros de Estudos IBCC, 2014. p. 469-490, v. III.

BERTACHINI, Luciana. Implantar Ouvidorias faz a diferença? **Revista São Camilo Brasil**, São Paulo, v. 4, n. 16, p. 14, jul. 2013.

BERTACHINI, Luciana. Ouvidoria: conquistas, novos projetos e muitos desafios. **Revista São Camilo Brasil**, São Paulo, p. 14, jan. 2012a.

BERTACHINI, Luciana. A Comunicação Terapêutica como fator de Humanização da Atenção Primária. **O Mundo da Saúde**, v. 36, n. 3, p. 507-520, 2012b.

BERTACHINI, Luciana. A comunicação de más notícias: um desafio no processo terapêutico. In: MORTIZ, R. D. **Conflitos Bioéticos do viver e do morrer**. Brasília: Conselho Federal de Medicina, 2011a. p. 71-87.

BERTACHINI, Luciana. Comunicação de más notícias no processo terapêutico: o desafio de dialogar com sensibilidade a verdade dos fatos. In: BERTACHINI, Luciana; PESSINI, Leo (Org.). **Encanto e Responsabilidade no Cuidado da Vida: lidando com desafios éticos em situações críticas e de final de vida**. São Paulo: Paulinas; Centro Universitário São Camilo, 2011b. p. 103-26.

BERTACHINI, Luciana. Congresso da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. **Jornal São Camilo Educação**, n. 37, p. 6, mar. 2010.

BERTACHINI, Luciana. Ouvidoria e SAC são a mesma coisa? **Jornal São Camilo Educação**, n. 34, p. 6, set./out. 2009.

BERTACHINI, Luciana. Ouvidorias Regionais disseminando uma nova Cultura Institucional. **Jornal São Camilo Educação**, p. 7-9, mar./abr. 2007a.

BERTACHINI, Luciana. Ouvidoria da União Social Camiliana. **Jornal São Camilo Educação**, ano 4, n. 20, p. 8, maio/jun. 2007b.

BERTACHINI, Luciana; GONÇALVES, M. J. Comunicação na Terceira Idade. **O Mundo da Saúde**, v. 26, n. 4, p. 483-489, 2002.

BOFF, Leonardo. **Saber Cuidar: ética de humano – compaixão pela terra**. 13. ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2007.

BOIS, Danis. **O Eu Renovado: introdução à somato-psicopedagogia**. São Paulo: Ideias e Letras, 2008.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Cartilha**: Orientações para Implantação de Ouvidorias. 5. ed. Brasília, DF, 2012a.

BRASIL. Lei n. 12.632, de 14 de maio de 2012. Institui o Dia Nacional do Ouvidor. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 maio 2012.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011a.

BRASIL. Decreto n. 7.547/2011, de 4 de agosto de 2011. Altera o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 ago. 2011.

BRASIL. Decreto n. 6.523/2008, de 31 de julho de 2008. Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar normas gerais sobre o serviço de atendimento ao consumidor – SAC. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 ago. 2008. p. 8.

BRASIL. Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jan. 2006.

BRASIL. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

BRASIL. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 maio 2003. p. 2.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 1992.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

CALADO, Carmen Lúcia de Araújo. Ouvidoria universitária, uma cultura em expansão. **Revista Organicom: Ouvidoria e Comunicação**, v. 7, n. 12, jun. 2012.

CARNEIRO, Bernardo Lima Vasconcelos. A defesa dos direitos e interesses dos usuários de serviços públicos. A inconveniente (mas necessária) aplicação supletiva do CDC como forma de contornar a ausência de estatuto protetivo próprio. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1934, 17 out. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br>>. Acesso em: 30 mar. 2010.

CARTAÑÁ, Antonio; MAIORANO, Jorge; VANOSSI, R. **El Defensor del Pueblo en la Republica Argentina**. Buenos Aires: Fundacion Friederich Ebert, 1991. 97 p.

CASTILHO, Adriane. **O Estado de São Paulo**, Classificados Empregos, 3 nov. 2002, p. C9.

CENTURIÃO, Alberto. **Ombudsman**: a face da empresa cidadã. Como e por que instalar uma ouvidoria. São Paulo: Educator, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: teoria, processo e prática. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CORTELA, Mario Sérgio. **Qual é a tua obra**: inquietações propositivas sobre gestão, liderança e ética. Petrópolis: Vozes, 2007.

COVEY, Stephen R. **O 8º hábito**: da eficácia à grandeza. São Paulo: Campus, 2004.

CUNHA, Alexandre dos Santos. O preço de um processo. **Revista Consumidor Moderno**, ed. 161, p. 62-65, ago. 2011.

CUNILL GRAU, N. **Repensando o público através da sociedade**. Rio de Janeiro: Revan; ENAP, 1991.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DRUCKER, P. **Administração na próxima sociedade**. São Paulo: Nobel, 2002.

DURAND, Guy. **Introdução Geral à Bioética**: história, conceitos e instrumentos. 4. ed. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Edições Loyola, 2012. p. 267-312.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação** – na idade de globalização e da exclusão. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

FERRARA JÚNIOR, Carlos; FERNANDES, Jonadir Aparecida Galvão. A Ouvidoria e a Garantia de Direitos do Cidadão. In: PEREZ, José Roberto R.; BARREIRO, Adriana Eugênia A.; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas, SP: Unicamp/Ouvidoria, 2011. cap. 5.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme; BORINI, Felipe Mendes. Is production the core competence for the internationalization of emerging country firms? **International Journal of Production Economics**, v. 140, p. 439-449, 2012.

FNOU - Fórum Nacional de Ouvidores Universitários. 1999-2013. Disponível em: <<http://www.fnou.com.br/site/eventos.html>>. Acesso: 12 maio 2014.

FORNAZARO, M. I. Direitos Humanos e Cidadania: impacto e efetividade das Ouvidorias no Brasil. In: 8º CONGRESSO OF INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION, abr. 2013, Miami. **Palestra...** São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FUNDAÇÃO PROCON-SP. **Código de Proteção e Defesa do Consumidor**. São Paulo: Fundação Procon-SP; Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/categoria.asp?id=292>>. Acesso em: 27 maio 2014.

GARRAFA, Volnei. Inclusão social no contexto político da bioética. **Revista Brasileira de Bioética**, v. 1, n. 2, p. 122-132, 2005a.

GARRAFA, Volnei. Da Bioética de Princípios a uma Bioética Interventiva. **Revista Bioética**, v. 13, n. 1, p. 125-134, 2005b.

GARRAFA, Volnei; PESSINI, Leo (Org.). **Bioética: poder e injustiça**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

GIANGRANDE, Vera. O Ombudsman na Iniciativa Privada e o Exercício da Ética. In: VISMONA, E. L.; MARQUES, J. B. A.; OLIVEIRA, J. E.; CLEMENTE, J.; PINTO, O. de Lara; WADA, R. M.; LYRA, R.; GIANGRANDE, V.; JUNQUEIRA, V. (Org.). **A Ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Brasil; Associação Brasileira de Ouvidores, 2000. p. 31-42.

GLÜER, Laura Maria. A ouvidoria universitária como instrumento para uma avaliação institucional emancipatória do ensino superior. In: XXIX CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 6-9 de setembro de 2006, Brasília, DF. **Anais de trabalhos completos...** [S.l.]: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2006. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1364-1.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2014.

GOLDIM, José Roberto. O consentimento informado numa perspectiva além da autonomia. **Revista Amrighs**, v. 46, n. 3-4, p. 109-116, 2002.

GOMES, Jésus Lisboa. As Ouvidorias e a visão do Estado: transparência e criação de valor público. In: FÓRUM DE OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS, 19 fev. 2014. **Palestra...** 2014.

GOMES, Isabel de Fátima Ferreira. Ouvidoria pública: a alavanca para a cidadania. **Revista Cliente S.A.**, ano 4, n. 40, jul. 2005.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Do Instituto do Ombudsman à construção das Ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Autônomas x Obedientes: a Ouvidoria pública em debate.** João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. p. 41-118.

GRACIA D. **Pensar a Bioética: mente e desafios.** São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Loyola, 2010. 568 p.

GRACIA, D. **Fundamentos da Bioética.** Madrid: Editorial Triacastela, 2008. 605 p.

GRACIA, D. **Introducción a la bioética.** Siete ensayos. Bogotá: El Búho. 1991.

GUARESCHI, Pedro. Alteridade e Relação: uma perspectiva crítica. In: ARRUDA, Angela. **Representando e Alteridade.** Petrópolis: Vozes, 1998. p. 149-163.

GUIA de Ouvidorias Brasil. **Consumidor exigente, cidadão consciente.** Grupo padrão Ltda. São Paulo, 2011. Disponível em: <www.guiadeouvidorias.com.br>. Acesso em: 4 maio 2014.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história.** São Paulo: Paz e Terra, 2008.

HONNETH, A. **A luta pelo reconhecimento.** Barcelona: Gedisa, 1996.

HOSSNE, William Saad. Dos referenciais da Bioética – a Vulnerabilidade. **Revista Bioethikos**, v. 3, n. 1, p. 41-51, 2009a.

HOSSNE, William Saad. Dos referenciais da Bioética – a Equidade. **Revista Bioethikos**, v. 3, n. 2, p. 211-216, 2009b.

HOSSNE, William Saad. Dos referenciais da Bioética – a Prudência. **Revista Bioethikos**, v. 2, n. 2, p. 185-196, 2008.

HOSSNE, William Saad. Bioética: princípios ou referenciais. **O Mundo da Saúde**, v. 30, n. 4, p. 673-676, 2006.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Versão eletrônica 2009.3. FL Gama Design Ltda. Editora Objetiva, 2009.

HUNTER, James C. **O monge e o executivo: uma história sobre a essência da liderança.** 8. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

IASBECK, Luiz Carlos. Ouvidoria é comunicação. **Organicom. Revista Brasileira de Comunicação e Relações Públicas**, São Paulo, ano 7, n. 12, jun. 2010.

JENNINGS, Marie. **The Guide to Good Corporate Citizenship**. Cambridge: Director Books, 1990.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade**: Ensaio de uma Ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto / PUC-RIO, 2006.

JOUANNA, Jacques; MAGDELAINE, Caroline. **Hippocrate**: l' art de la medecine. Paris: GF Flammarion, 1999.

KEITH, Kenneth D.; SCHALOCK, Robert L. **Cross-cultural perspectives on quality of life**. Washington: American Association on Mental Retardation, 2000.

KENNEDY INSTITUTE OF ETHICS. **Bioethics Thesaurus**. Washington: KIE, 1995.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

KOTTOW, Miguel. Bioética: una disciplina en riesgo. **Rev Redbioética/Unesco**, v. 1, n. 1, p. 158-172, 2010.

KOTTOW, Miguel. Bioética de protección. In: TEALDI, Juan Carlos (Dir.). **Diccionario latinoamericano de bioética**. Bogotá: UNESCO; Red Latinoamericana y del Caribe de Bioética; Universidad Nacional de Colombia, 2008.

KOTTOW, Miguel. **Ética de protección**. Bogotá: Unibiblos, 2006.

KOTTOW, Miguel H. Comentários sobre bioética, vulnerabilidade e proteção. In: KOTTOW, Miguel H. **Bioética**: poder e injustiça. São Paulo: Ed. Loyola, 2003.

KOTTOW, Miguel H. **Introducción a la bioética**. Santiago: Editorial Universitaria, 1995.

LACERDA, Arthur Virmond de. **As Ouvidorias do Brasil Colônia**. Curitiba: Juruá, 2000.

LAFER, Celso. **Prefácio à edição brasileira**. In: BOBBIO, Norberto. O tempo da memória. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 205 p.

LEPARGNEUR, H. Força e Fraqueza dos Princípios da Bioética. **Revista Bioética**, v. 4, n. 2, 1996.

LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: PINTO, Eliana; LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa, PB: Ed. UFPB, 2009. p. 19-56.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Autônomas x Obedientes**: a Ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004a. p. 119-152.

LYRA, Rubens Pinto. **Autônomas x Obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora Universitária, 2004b.

LYRA, Rubens Pinto. O ouvidor universitário. In: VISMONA, E. L.; MARQUES, J. B. A.; OLIVEIRA, J. E.; CLEMENTE, J.; PINTO, O. de Lara; WADA, R. M.; LYRA, R.; GIANGRANDE, V.; JUNQUEIRA, V. (Org.). **A Ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Associação Brasileira de Ouvidores, 2000. p. 67-92.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. **Política Hoje**, n. 8-9, p. 69-105, 1998.

MAC INTYRE, A. **Dependent rational animals**. London: Duckworth, 1999.

MACHADO, José de Ambrosio P.; DUARTE, Silvio; SILVA, Vera Lúcia Rodrigues da. A implantação de Ouvidorias Públicas e Privadas: Modelo de Gestão por Processos. In: PEREZ, José Roberto R.; BARREIRO, Adriana Eugênia A.; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a Ouvidoria no Brasil**: avanços e perspectivas. Campinas, SP: Unicamp/Ouvidoria, 2011.

MARCHI, M. M.; SZTAJN, R. Autonomia e heteronomia na relação entre profissional de saúde e usuário dos serviços de saúde. **Revista Bioética**, v. 6, p. 40-41, 1998.

MARCONDES FILHO, Ciro. **Dicionário de Comunicação**. São Paulo. Ed. Paulus, 2009.

MARGALIT, A. **A sociedade decente**. Barcelona: Paidós, 1997.

MARQUES, Cláudia Lima et al. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MEDEIROS, Maria Aparecida Ferreira. A criação da Ouvidoria e o FNOU: reconstruindo caminhos de comunicação dialógica de Paulo Freire. In: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (Org.). **Ouvidoria Universitária no Brasil**: vinte anos de experiência. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 93-103.

MELLO, Isabele de Matos Pereira de. **Poder, Administração e Justiça**: os Ouvidores-Gerais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 2011.

MEZZOMO, A. A. Dignidade e direitos da pessoa humana – pesquisa da visão antropológica e teológica no pensamento dos sábios ao longo da história. **Revista Bioethikos**, v. 5, n. 2, p. 193-200, 2011.

MINAS GERAIS (Estado). Ouvidoria-Geral. 2012. Disponível em: <<http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/>>. Acesso em: 2 maio 2014.

MOLINA, Diogo. Ombudsman, sua origem. **Observatório da Imprensa**, ano 18, n. 798, ed. 672, 13 dez. 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed672_ombudsman_sua_origem>. Acesso em: 7 maio 2014.

MONDINO, Eduardo. Defensoría del Pueblo. In: TEALDI, Juan Carlos (Dir.). **Diccionario latinoamericano de bioética**. Bogotá: UNESCO; Red Latinoamericana y del Caribe de Bioética; Universidad Nacional de Colombia, 2008.

MORAIS, Inês Motta de. Vulnerabilidade do doente *versus* autonomia individual. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 10, supl. 2, dez. 2010.

MURRAY, David. **Ethics in Organizations**. London: Kogan Page, 1997.

NASCIMENTO, Wanderson Flor do; MARTORELL, Leandro Brambilla. A bioética de intervenção em contextos descoloniais. **Revista Bioética**, v. 21, n. 3, p. 423-431, 2013.

NICCOLINI, Carlos. Defensoría del Pueblo. In: TEALDI, Juan Carlos (Dir.). **Diccionario latinoamericano de bioética**. Bogotá: UNESCO; Red Latinoamericana y del Caribe de Bioética; Universidad Nacional de Colombia, 2008.

OLIVEIRA, Alan Santos de. Ouvidorias Universitárias e Democracia: conexões, rupturas e desafios. In: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (Org.). **Ouvidoria Universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 57-71.

OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria Pública Brasileira: a evolução de um modelo único. In: VISMONA, Edson Luiz (Org.). **A ouvidoria brasileira**. Dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do estado de São Paulo; Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2005.

OLIVEIRA, João Elias de. **Caminhos da Transparência**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2002.

OLIVEIRA, João Elias de. **A Ouvidoria e a Administração Pública**. A Ouvidoria no Brasil. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2001.

OLIVEIRA, João Elias de. A Ouvidoria do Estado do Paraná. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A Ouvidoria na esfera pública brasileira**. Curitiba: Ed. UFPR, 2000. p. 182-193.

PELLEGRINO, Edmund D.; SCHULMAN, Adam; MERRILL Thomas W. Human Dignity and Bioethics. Notre Dame: Univ. Notre Dame Press, 2009.

PESSINI, Leo. **Distanásia**: até quando prolongar a vida? São Paulo: Edições Loyola, 2001.

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

PESSINI, Leo; BARCHIFONTAINE, C. P. **Problemas Atuais de Bioética**. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Edições Loyola, 2008. Edição Especial.

PESSINI, Leo; BARCHIFONTAINE, C. P. **Problemas Atuais de Bioética**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

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

PESSINI, Leo; BERTACHINI, Luciana. Gestão Ética e liderança organizacional. In: PEREIRA, Luciane Lúcio; CHANES, Marcelo; GALVÃO, Cláudia Raffa (Org.). **Gestão em Saúde: tendências, inovações e perspectivas**. São Paulo: Centro Universitário São Camilo, 2010.

PESSINI L.; HOSSNE, W. S. Do imperativo técnico-científico ao imperativo ético. **Revista Bioethikos**, v. 5, n. 2, p. 127-129, 2011.

PINSK, I. **A influência do Ombudsman Hospitalar na eficácia empresarial**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

PINTO, Odila de Lara. Ombudsman nos Bancos. In: VISMONA, E. L.; MARQUES, J. B. A.; OLIVEIRA, J. E.; CLEMENTE, J.; PINTO, O. de Lara; WADA, R. M.; LYRA, R.; GIANGRANDE, V.; JUNQUEIRA, V. (Org.). **A Ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Ed. Imprensa Oficial do Brasil; Associação Brasileira de Ouvidores, 2000. p. 103-108.

PODESTÁ JÚNIOR Arnaldo Júnior. Ouvidoria da UFSC – Quinze anos de um espaço institucional e democrático à disposição da comunidade. In: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (Org.). **Ouvidoria Universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012. p. 37-45.

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

PORTO, D. Tecnologia e ideologia: os dois lados da moeda que produz vulnerabilidade. **Revista Bioética**, v. 2, n. 1, p. 63-86, 2006.

PORTO, Dora; GARRAFA, Volnei. Bioética de intervenção: considerações sobre a economia de mercado. **Revista Bioética**, v. 13, n. 1, p. 111-123, 2005.

POTTER, Van Rensselaer. **Bioethics: bridge to the future**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1971.

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

QUIJANO, Anibal. Diversidade étnica. In: SADER, E. et al (Coord.). **Latinoamericana**. Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. Rio de Janeiro: UERJ; São Paulo: Bomtempo, 2006. p. 520-530.

RAMIEX, Suzanne. **Les fondements philosophiques de l'éthique médicale**. Paris: Édition Ellipses, 1996.

RAMOS, Vera Lucia. Falso dilema: Ouvidoria ou SAC? In: VISMONA, Edson Luiz. (Org.). **A Ouvidoria Brasileira**. Dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2005.

RAVENNA, Horácio. Acceso a la justicia e impunidad. In: TEALDI, Juan Carlos (Dir.). **Diccionario latinoamericano de bioética**. Bogotá: UNESCO; Red Latinoamericana y del Caribe de Bioética; Universidad Nacional de Colombia, 2008.

REITORIA da Universidade Federal da São Carlos. **Proposta de criação da função do ombudsman (Ouvidoria Geral) na UFSCar**. São Carlos: Reitoria da Universidade Federal da São Carlos, 1994.

RICOU, M.; SALGADO, J.; ALVES, C.; DUARTE, I.; TEIXEIRA, Z.; BARRIAS, J.; NUNES R. Álcool, gravidez e a promoção da saúde. In: NUNES, R.; RICOU, M.; NUNES, C. **Dependências individuais e valores sociais**. Coimbra: FMUP, 2004. Colectânea Bioética Hoje - VII.

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

ROMANO, Vicente. **Desarrollo y progreso**: por una ecología de la comunicación. Barcelona: Editorial Teide, 1993.

ROMÃO, José. Ouvidor-Geral da República Federativa do Brasil na Conferência de abertura do XVI Congresso Brasileiro de Ouvidores/Ombudsman, Recife, 2013.

SÁ, Adísia; VILANOVA, Fátima; MACIEL, Roberto. **Ombudsmen, ouvidores**: transparência, mediação e cidadania. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

SALES, Lilia Maia de Moraes Sales. Ouvidoria e Mediação: instrumentos de acesso à cidadania. **Pensar**, Fortaleza, v. 11, p. 154-167, 2006.

SALIMON, Mário. Descompassos entre Instituição e Organização: seis pontos para promover o alinhamento. **Kmol**, 1 Jul 2007. Disponível em: <<http://kmol.online.pt/artigos/2007/07/01/descompassos-instituicao-organizacao>>. Acesso em: 17 out. 2013.

SANTAELLA, Lucia. **A percepção**: uma teoria semiótica. São Paulo: Ed Experimento, 1993.

SANTOS, Washington Roberto Dos. **Ouvidoria, novas relações de consumo e o aperfeiçoamento da cidadania no Brasil**: a experiência da Caixa Econômica Federal. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Marcos Moura Baptista dos. **Entrevista** concedida à Ouvidoria da UNISC. Entrevistadora: ALMEIDA, Ana Claudia de; FAVA, Andréa. 2012. 1 mídia digital sonora (1h04min45seg).

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 60.399, de 29 de abril de 2014. Dispõe sobre a atividade das Ouvidorias instituídas pela Lei nº 10.294, de 1999. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 30 abr. 2014, v. 124, n. 80.

SÃO PAULO (Estado). Corregedoria-Geral da Administração. **A Ouvidoria no Governo do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2013.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 10.294, de 20 de abril de 1999. Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público do estado de São Paulo. São Paulo, 1999. **Assessoria Técnico-Legislativa**, 20 abr. 1999. Disponível em: <<http://homologa.ouvidoria.sp.gov.br/portal/lei/lei.htm>>. Acesso em: 12 maio 2014.

SCHINITMAN, Dora; SCHINITMAN, Jorge. **Resolución de Conflictos**. Nuevos Disenos, Nuevos Contextos. [S.I.]: Ediciones Granica, S.A., 2001.

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

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

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

SCHRAMM, Fermin Roland. Toda ética é, antes, uma bioética. **Humanidades**, v. 9, n. 4, p. 324-331, 1994.

SEGRE, M. Autonomía Individual. In: TEALDI, Juan Carlos (Dir.). **Diccionario latinoamericano de bioética**. Bogotá: UNESCO; Red Latinoamericana y del Caribe de Bioética; Universidad Nacional de Colombia, 2008.

SEGRE, M.; HOSSNE, W. S. Dos referenciais da Bioética – a Alteridade. **Revista Bioethikos**, v. 5, n. 1, p. 35-40, 2011.

SFEZ, Lucien. **A Comunicação**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Diplomata, não militar. **Folha de São Paulo**, 1 de junho de 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ombudsma/om0106200801.htm>>. Acesso em: 4 maio 2014.

SILVA JÚNIOR, W. J.; HOSSNE, W. S.; SILVA, F. L. Dignidade humana e bioética: uma abordagem filosófica. **Revista Bioethikos**, v. 2, n. 1, p. 50-64, 2008.

SLATER, Robert. **Os 29 segredos de Jack Welch, CeO da GE**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

SOARES, Fábio Lopes. O preço de um processo. **Revista Consumidor Moderno**, ed. 161, p. 62-65, ago. 2011.

SPINETTI, Simone Ribeiro. **A Ouvidoria nos três Níveis de Gestão da Saúde**. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2007.

SPINETTI, Simone Ribeiro; FORTES, Paulo Antonio de Carvalho. Breve reflexão sobre a Ouvidoria na área as saúde. **Revista IPH**, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 8-12, jul. 2005.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: UFMG, 2010.

TAVARES, Hermano. **Minuta da Portaria propondo a criação de uma Ouvidoria na UNICAMP**. Campinas: UNICAMP, 1998.

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

TORTOLANO, Elisabeth P.; CRUZ, Lygia Maria V. de S.; ALMEIDA, Rosa Maria E. F. C. Os Direitos do Consumidor e a Ouvidoria. In: PEREZ, José Roberto R.; BARREIRO, Adriana Eugênia A.; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a Ouvidoria no Brasil**: avanços e perspectivas. Campinas, SP: Unicamp/Ouvidoria, 2011.

UFSM – Universidade Federal de Santa Maria. **Ouvidoria vai receber denúncias sobre universidades**. 2005. Disponível em: <<http://sucuri.cpd.ufsm.br/noticias/noticia.php?id=6740&busca=1>>. Acesso em: 6 maio 2014.

UNESCO. **Declaração Universal de Bioética e Direitos Humanos**, 2005. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/bioetica/undh.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2009.

UNGARO, Gustavo. Ouvidoria no Serviço Público – Controle, Qualidade e Acesso à Informação. In: SÃO PAULO (ESTADO). **A Ouvidoria no Governo do Estado de São Paulo**. Elaboração e Coordenação de Maria Inês Fornazaro e Teresa Cristina Ballarini Pereira. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.corregedoria.sp.gov.br/noticias/file.asp?ID=123>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

UNIÃO SOCIAL CAMILIANA. **Carta da Superintendência**. Documento Interno. São Paulo, 2013.

UNIÃO SOCIAL CAMILIANA. **Balanco social 2007-2008**. São Paulo: União Social Camiliana, 2009. p. 3-4.

VAZ, H. C. L. **Antropologia Filosófica**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

VERSPIEREN, Patrick. Peut-on refuser simultanément l'acharnement thérapeutique et l'euthanasie? **Ethique**. La vie en question, n. 6/7, p. 25-300, 1992/1993.

VIANNA, Rosélia Araújo. **Ouvidoria: Reclamações, queixas e algo mais**. In: Ouvidoria: Cidadania e Poder dos Públicos. Clube do Livro. Porto Alegre. 2013.

VILANOVA, Maria de Fátima V. Ouvidoria: As Ouvidorias Universitárias. In: FAVA, Andréa; ALMEIDA, Ana Cláudia de; PODESTÁ JUNIOR, Arnaldo; VILANOVA, Fátima (Org.). **Ouvidoria Universitária no Brasil: vinte anos de experiência**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012.

VILANOVA, Maria de Fátima. Evolução das Ouvidorias universitárias no contexto das ouvidorias brasileiras. In: VISMONA, Edson Luiz (Org.). **A Ouvidoria Brasileira**. Dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2005. p. 91-102.

VILANOVA, Fátima. **Ouvidoria na UECE: seis meses de experiência**. Relatório. Fortaleza: UECE, 1997. (mimeo)

VISMONA, Edson Luiz. A Evolução das Ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, José Roberto R.; BARREIRO, Adriana Eugênia A.; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas, SP: Unicamp/Ouvidoria, 2011.

VISMONA, Edson Luiz. Dez anos da ABO e a construção da ouvidoria brasileira. In: VISMONA, Edson Luiz (Org.). **A Ouvidoria Brasileira**. Dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2005.

VISMONA, Edson Luiz. A Ouvidoria no Brasil e seus Princípios. In: VISMONA, Edson Luiz.; CLEMENTE, Júlia; MONTINI, Pedro Luiz. **A Ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Brasil; Associação Brasileira de Ouvidores, 2001. p. 12 e 17.

VISMONA, Edson Luiz et al. **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Associação Brasileira de Ouvidores, 2000.

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

WELCH, Jack. **Winning**. New York: Harper Collins Publishers, 2005.

WHOQOL Group. The development of the World Health Organization quality of life assessment instrument. In: ORLEY, John; KUYKEN, Willem. **Quality of life assessment: international perspectives**. Heidelberg: Springer Verlag, 1994. p. 41-60.

WLEIDE, Érico. O Ombudsman Universitário. **Cadernos do CEDDHC**, n. 1, p. 67-68, 1995.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World Report on Disability 2011**. Malta: WHO, 2011. Available from: http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf?ua=1. Accessed: 2014 apr. 28.

YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço Social e pobreza. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 153-154, dez. 2010.

ZIMERMAN, David E. **Os quatro vínculos**. Porte Alegre: Ed. Artmed, 2010.

ANEXO A – CONSENTIMENTO INSTITUCIONAL UNIÃO SOCIAL CAMILIANA

Atividade: Consentimento Institucional

Aluno: Luciana Bertachini

Projeto de Tese Doutoral

Título: Fundamentos de Bioética na atuação de Ouvidoria

A literatura sobre a Ouvidoria no Brasil e no Mundo discorre sobre temas difusos e abrangentes; por outro lado também apresenta relatos específicos voltados para os modelos brasileiros de Ouvidorias Setoriais. As análises de cunho Bioético serão inseridas nos comentários a estes princípios e possibilidades de atuação em Ouvidoria. Em vista de ilustrar uma atuação profissional concreta em Ouvidoria, escolhemos uma instituição de ensino da iniciativa privada, com dados disponibilizados ao público, por esta instituição. Note-se que a análise desses dados institucionais não visa um passo avaliativo nem argumentativo nesse estudo, mas sim, mais precisamente elucidativo de desafios concretos à (bio)ética nas práticas em Ouvidoria. Embora os dados utilizados estejam abertos ao público, assim mesmo tivemos o cuidado de consultar a instituição sobre algum inconveniente a esse respeito.

Este estudo, em particular, adota como base de experiência a implantação e o desenvolvimento de uma Ouvidoria do Setor de Educação, em especial de uma Instituição Privada de Ensino Superior – **União Social Camiliana**, discorrendo sobre os desafios éticos no tratamento de questões individuais, bem como no âmbito da gestão institucional. No estudo de cada dimensão serão apresentados respectivamente, elementos teórico-conceituais e descritivos da

prática profissional, para formatarem uma base sólida de informações e experiências que serão fruto de reflexões dos fundamentos da bioética no campo da Ouvidoria.

Para tanto solicitamos da **Superintendência da União Social Camiliana** e da **Presidência da Província Camiliana do Brasil**, o consentimento, a autorização, e a anuência para desenvolvermos este estudo desenvolvendo as análises com base nas experiências sobre a implantação e o desenvolvimento da Ouvidoria Geral da USC, como um rico campo experiência profissional adquirida ao longo de oito anos,. Visamos, contudo, fortalecer e promover as ações da Ouvidoria no ambiente institucional, preservando os princípios de transparência, privacidade e confiabilidade das análises referenciadas.

Entregue em: ____/____/____.

Assinatura da Instituição

Assinatura da Instituição

Assinatura do aluno

New anti-discrimination legislation and a new agency, the Equality Ombudsman



FACT SHEET

Ministry of Integration and Gender Equality

January 2009

Work to promote equal rights and opportunities is a priority area for the Government. Effective, comprehensive anti-discrimination legislation is necessary to enable us in Sweden to combat actions that directly or indirectly violate the principle of the equal worth of all people.

On 1 January 2009 the new Discrimination Act (Swedish Code of Statutes 2008:567) enters into force. At the same time a new agency, the Equality Ombudsman, will be established to supervise compliance with the Act.

Seven Acts become one

The new Act replaces the following legislation:

- the Equal Opportunities Act (Swedish Code of Statutes 1991:433),
- the Act on Measures against Discrimination in Working Life on Grounds of Ethnic Origin, Religion or Other Religious Faith (Swedish Code of Statutes 1999:130),
- the Prohibition of Discrimination in Working Life on Grounds of Disability Act (Swedish Code of Statutes 1999:132),
- the Prohibition of Discrimination in Working Life on Grounds of Sexual Orientation Act (Swedish Code of Statutes 1999:133),
- the Equal Treatment of Students at Universities Act (Swedish Code of Statutes 2001:286),
- the Prohibition of Discrimination Act (Swedish Code of Statutes 2003:307),
- the Act Prohibiting Discriminatory and Other Degrading Treatment of Children and School Students (Swedish Code of Statutes 2006:67)

The part of the Act Prohibiting Discriminatory and Other Degrading Treatment of Children and School Students concerning degrading treatment other than discrimination (e.g. bullying that is not related to a particular grounds of discrimination) is to be transferred to the Education Act, where the regulations will be brought together in a special chapter.

Grounds of discrimination

The new Act is to combat discrimination on grounds of:

- sex
- transgender identity or expression
- ethnic origin
- religion or other belief
- disability
- sexual orientation
- age

Alongside the current grounds of discrimination, two new grounds are to be added: age and transgender identity or expression.

'Age' means length of life to date. Everyone is included in this grounds of discrimination. It applies to children, young people and older people, for example.

'Transgender identity or expression' refers to a person who does not identify herself/himself as a woman or a man, or who expresses belonging to another sex through his or her clothing or in some other way. People who identify or express themselves as transvestites will, for example, be able to invoke the prohibition of discrimination.

The concept of 'race' that was previously part of the definition of the 'ethnic origin' grounds of discrimination is to be removed. This change does not mean that protection against discrimination on grounds of ethnic origin is weakened.

Areas of society covered

The new Act contains prohibitions of discrimination that apply to:

- working life
- educational activities
- labour market policy activities and employment services not under public contract
- starting or running a business
- professional recognition
- membership of certain organisations
- goods, services and housing
- meetings and public events
- health and medical care
- social services
- social insurance
- unemployment insurance
- financial support for studies
- national military service and civilian service
- public employment

The prohibition of discrimination in the above-mentioned areas of society applies to all grounds of discrimination except age. The prohibition of discrimination on grounds of age applies to working life, educational activities, labour market policy activities and employment services not under public contract, starting or running a business, professional recognition and membership of certain organisations.

The new Act means that, for all grounds of discrimination except age, protection against discrimination is extended to new areas of society such as meetings and public events, national military service and civilian service and public employment. The prohibition of discrimination on grounds of gender and of disability are also extended to apply fully within the areas of health and medical care and social services. Social insurance and related benefit systems and unemployment insurance are also new areas in which discrimination on grounds of disability is prohibited.

Protection against discrimination in working life is to be extended. Discrimination is to be prohibited when a person enquires about work and the prohibition can also be invoked by a person applying for or carrying out a traineeship with an employer or performing work as a temporary or borrowed worker.

Protection against discrimination is to be extended to cover all educational activities.

Compensation for discrimination

A new penalty, compensation for discrimination, is to be introduced for infringements of the Discrimination Act. The aim is to avoid a link to the Tort Liability Act and thereby create better conditions for higher levels of compensation for victims of discrimination.

Compensation for discrimination is designed to both compensate for the violation represented by an infringement and act as a deterrent against discrimination.

Right for special interest organisations to bring an action

The new Act introduces a right for non-profit organisations whose statutes state that they are to look after the interests of their members to bring an action on behalf of an individual. This right to bring an action as a party is to be equivalent to the right currently enjoyed by employees' organisations. In order to bring an action, the non-profit organisation must have an interest in the matter and the financial ability to bring the action and be a suitable representative in all other respects.

Requirement for active measures

Under the new Discrimination Act, the previous provisions on active measures in working life and educational activities will, in principle, continue to apply.

However, there will be changes in the area of working life when it comes to drawing up action plans for equal pay and gender equality plans and requirements for pay reviews. Plans and pay reviews will be required every three years instead of every year. The exception to the obligation to draw up such plans is to change, and will now apply to employers who had fewer than 25 employees at the end of the last calendar year, rather than employers with fewer than ten employees as previously.

In the area of education, there is now an option to impose sanctions against education providers that do not fulfil their obligation to take active measures. Education providers can be ordered to fulfil these obligations or risk having to pay a fine.

A new agency, the Equality Ombudsman

A new agency, the Equality Ombudsman, is to monitor compliance with the Act. In conjunction with the establishment of the new Ombudsman, the four previous offices of the anti-discrimination ombudsmen will be phased out; these are the Equal Opportunities Ombudsman, the Ombudsman against Ethnic Discrimination, the Disability Ombudsman and the Ombudsman against Discrimination because of Sexual Orientation.

A new agency, the Board against Discrimination, will be tasked with examining applications for financial penalties and appeals against decisions on financial penalty orders. The two previous agencies, the Equal Opportunities Commission and the former Board against Discrimination, are to be phased out.

The Equality Ombudsman will have access to better tools than the previous anti-discrimination ombudsmen to deal with actors that do not fulfil their obligations under the Discrimination Act.

The Equality Ombudsman can apply to the new Board against Discrimination for a financial penalty to be ordered against employers and education providers that do not fulfil their obligation to take active measures.

The Equality Ombudsman can also order financial penalties against employers, education providers, business operators, etc. who refuse to:

- provide information about circumstances in their activities that are of importance for the supervision exercised by the Ombudsman
- provide information about the qualifications of the person or persons who were, for example, selected for a job interview, appointed to a post or admitted to an educational programme
- give the Ombudsman access to workplaces or other premises where activities are conducted
- attend discussions with the Ombudsman.

Future activities

Active measures

An inquiry chair has been tasked with investigating the effects of the provisions on active measures in anti-discrimination legislation. The remit also includes considering how requirements for active measures can be made clear and linked to effective sanctions, and whether the requirements for active measures should be extended to other grounds of discrimination and areas of society. The inquiry is to deliver its report no later than 31 December 2009.

Reasonable accommodation for people with disabilities
Work is ongoing in the Government Offices to determine whether "denial of reasonable accommodation as regards people with disabilities" could be regulated as a form of discrimination.



REGERINGSKANSLIET

**Ministry of Integration and
Gender Equality**

SE-1 0333 Stockholm, Sweden
Phone switchboard +46 8 405 10 00

All inquiries about content should be directed to the Ministry of Integration and Gender Equality, tel +46 8 405 10 00.

Additional copies of the fact sheet can be ordered from the Ministry of Integration and Gender Equality, tel +46 8 405 10 00. The Government's website: <http://www.sweden.gov.se>

Printed by Grafisk Service, Stockholm, Sweden, January 2009.

Fact sheet produced by the Ministry of Integration and Gender Equality. Article n.o. 2009.02

ANEXO C – CARTA DO OUVIDOR BRASILEIRO PARA O REI DE PORTUGAL

Provisão do novo Brasil
 do Conselho Real de Portugal
 de 1735

Reard
 4-8-1735

Junto a esta Vila das Agulhas vive Coronel Jorge da Costa Garelha, Coronel de Armas, e mais mal procedido e devoto que se faz necess' ao servi' de V. Mage. p. a sua emenda, e espelto de viver em Capp. em erro, odes creverte ainda e custozes em parte p. a V. Mage. sendo servido mandar o Superior delle, e Cartogallo em nome

Logo vindo este Homem por p. do Pernambuco m. probr, e só em dum Crisallo seu ou alhejo, por mortes e outros crimes; e enando a ser saguayto, de dum seu fundado An. da Costa Garelha, he doou a Fazenda felicitando a manca em que foyva os gados, e com isto se foy allano, e larou em sua neta de sua India Cabouca. Conseguiu ser Coronel da Cavallaria de Armas por dous Crisalls que deu ao Capp. mior de Armas, pela Salente, sem ter mais servizos, e com este facto se fez muyto bexto, discompondo e servandjando os fomentos de seu Regimento. Mattandoce aqui dum Xavier de Barros, primo de sua mulher, e dexando sua filha na Casa com dum fulano da Villa, que por nome na perca, lo qual dizem mandava matar o sogro p. se ficav em guario ou 5 mil Cruzados que he guardava em dind. e querendoce averiguar este delicto, oveyo buscar a mulher do imputado matador em bastante dind. pelo qual se foy tudo, e se larou sem castigo, e elle mais subsente

É a metalleo forte caso supetava m^o precedentes, fazendo
Com isto negocio e conveniencias // Custruma, sendo Cavallo
ou Overta boa, mandalla escondeu, e compralla perdida por m^o
meio do seu vallo, e depois logo apparetem em sua man^o
// Tem tirado Culgado em Jareyras por matar gados
alheos p^a Comer, mas tudo venia e sufocava por seu
agui temido, e reputado poderoso // Estando de camara
da Com um homem, que por nome na^o perca, em um Cu
val, este tirando leite de sua vaca, alhevoza e arroj
cada m^o se deu um tiro, de que esteve em evidente
visco de se da, e se livrou com a sorte que quis, e
se Custrumava sempre aqui fazer por Cavallo, ou Din^o //
No meio desta Villa soberba e decaforada m^o sem motivo
algun de sua falada em um Guis de deplano por
nome Joas da Bonla Malhado de que esteve em pino de
vida, esta livre na forma affima // Crendendo se um
Guis a um seu Cunhado Criminoso, veio a Villa a tem
po que se estava em voreffas, e montado em um Cav^o
chegou a porta das Casas da Cam^o por serem cercas, e de
Comp^o e Guis e alamiv^a de bebada, e outro injuriado no
mes, e por tudo passava sem castigo // Sendo por Cabo de
sua villeg^a e entrando esproprietad^o adis Comp^o em
do homem que com sigo levava, se avançou a elle este
deu sua grande dentada no rosto // A um filho de Joas
da Silva salgado matou m^o mal depanadas sem motivo

É sobre tudo fidelidade V. Mage. segue He paraflex, que
Sempre será oia por mais- Conviniente ao seu Real
serviço João A. de Aguiar de 1734

Dom. Jo. de Aguiar
João Carlos de Aguiar

ANEXO D – CÓDIGO DE ÉTICA DO OUVIDOR/OMBUDSMAN

A ABO aprovou, em 19 de dezembro de 1997, o seu Código de Ética. São 23 os artigos que o compõem, com proposta aprovada na Assembleia Geral Extraordinária, convocada para essa finalidade e realizada em Fortaleza-CE.

Proposta aprovada na Assembléia Geral Extraordinária, convocada para essa finalidade, realizada em Fortaleza-CE, no dia 19/12/97.

Considerando que, a natureza da atividade da Ouvidoria está diretamente ligada à compreensão e respeito às necessidades, direitos e valores das pessoas.

Considerando que, por necessidades, direitos e valores entende-se não apenas questões materiais, mas também questões de ordem moral, intelectual e social, e que direitos só têm valor quando efetivamente reconhecidos.

Considerando que, no desempenho de suas atividades profissionais e dependendo da forma como essas sejam desempenhadas, os Ouvidores/Ombudsman podem efetivamente fazer aplicar, alcançando esses direitos.

Considerando que, a função do Ouvidor/Ombudsman visa o aperfeiçoamento do Estado, da Empresa, a busca da eficiência e da austeridade administrativa.

Finalmente, considerando que, no exercício das suas atividades os Ouvidores/Ombudsman devem defender intransigentemente os direitos inerentes da pessoa humana, balizando suas ações por princípios éticos, morais e constitucionais.

Os membros da ABO - Associação Brasileira de Ouvidores resolvem instituir o Código de Ética, nos termos enumerados a seguir:

1. Preservar e respeitar os princípios da "Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal e das Constituições Estaduais".
2. Estabelecer canais de comunicação de forma aberta, honesta e objetiva, procurando sempre facilitar e agilizar as informações.
3. Agir com transparência, integridade e respeito.
4. Atuar com agilidade e precisão.
5. Respeitar toda e qualquer pessoa, preservando sua dignidade e identidade.
6. Reconhecer a diversidade de opiniões, preservando o direito de livre expressão e julgamento de cada pessoa.
7. Exercer suas atividades com independência e autonomia.
8. Ouvir seu representado com paciência, compreensão, ausência de pré-julgamento e de todo e qualquer preconceito.
9. Resguardar o sigilo das informações.
10. Facilitar o acesso à Ouvidoria, simplificando seus procedimentos, agindo com imparcialidade e justiça.

11. Responder ao representado no menor prazo possível, com clareza e objetividade.
12. Atender com cortesia e respeito as pessoas.
13. Buscar a constante melhoria das suas práticas, utilizando eficaz e eficientemente os recursos colocados à sua disposição.
14. Atuar de modo diligente e fiel no exercício de seus deveres e responsabilidades.
15. Promover a reparação do erro cometido contra o seu representado.
16. Buscar a correção dos procedimentos errados, evitando a sua repetição, estimulando, persistentemente, a melhoria da qualidade na administração em que estiver atuando.
17. Promover a justiça e a defesa dos interesses legítimos dos cidadãos.
18. Jamais utilizar a função de Ouvidor para atividades de natureza político-partidária ou auferir vantagens pessoais e/ou econômicas.
19. Respeitar e fazer cumprir as disposições constantes no "Código de Ética", sob pena de sofrer as sanções, que poderão ser de advertência, suspensão ou expulsão dos quadros associativos, conforme a gravidade da conduta praticada, devendo a sua aplicação ser comunicada ao Órgão ou Empresa na qual o Ouvidor exerça suas atividades.
20. As sanções serão impostas pela Diretoria Executiva da ABO, ex-offício ou mediante representação, com direito a recurso ao Conselho Deliberativo, em prazo de 15 dias após a imposição da penalidade aos membros do quadro associativo.
21. As Seções Estaduais poderão ter o seu "Código de Ética e Conduta", que deverão ser submetidos à apreciação do Conselho Deliberativo da ABO.
22. As sanções impostas pelas Seções Estaduais da ABO poderão ser objeto de recurso ao Conselho Deliberativo da ABO, no prazo de 15 dias.
23. Os procedimentos para a avaliação e aplicação das sanções serão definidos por Resolução da Diretoria Executiva.

Fortaleza, 19 de dezembro de 1997.

E – RELATÓRIO CONSULTORIA HOPER

RELATÓRIO ANALÍTICO
PROCEDIMENTOS DAS UNIDADES
UNIÃO SOCIAL CAMILIANA
SETOR DE OUVIDORIA



DEZEMBRO
2013

1. INTRODUÇÃO

Mediante solicitação da Mantenedora União Social Camiliana, ao longo do ano de 2013, a consultoria Hoper Educação efetuou avaliação estratégica em 8 unidades educacionais do grupo, dispostas em ordem aleatória, situadas no Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Distrito Federal, Paraná, Bahia, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

A avaliação mapeou sete áreas estratégicas, sendo elas: *Compras e Suprimentos, Financeiro, RH e DP, Secretaria Acadêmica, TI, Marketing e Comunicação e Ouvidoria* levando em conta suas estruturas e atividades, bem como os fluxos e procedimentos.

Segue abaixo a análise do setor de ouvidoria de cada uma das unidades pesquisadas. As informações descritas refletem as respostas dos entrevistados.

2. SETOR DE OUVIDORIA – RIO DE JANEIRO

ESTRUTURA E ATIVIDADES

Conceitualmente, ouvidoria é um canal de comunicação e mediação entre a organização e seu público, interno e externo.

2

FLUXOS E PROCEDIMENTOS

Como funciona a ouvidoria:

Meios de comunicação entre o manifestante e a ouvidoria:

- 1) Formulário: O manifestante deverá enviar a sua sugestão, solicitação, reclamação ou elogio pelo formulário da Ouvidoria, que fica no site da São Camilo RJ - <http://www.saocamilo-rj.br/ouvidoria.asp>
- 2) Pessoalmente: O interessado deverá encaminhar, em impresso próprio, sua sugestão, solicitação, reclamação ou elogio, dentro do horário de funcionamento Seg. a Qui. 08:00 às 18:00 e Sexta de 08:00 às 17:00.
- 3) Telefone: Também disponível para tirar dúvidas sobre o processo da ouvidoria, sobre o formulário no site. Pelo telefone (21) 2117-4208 (no mesmo horário do atendimento presencial).

Após recebimento da manifestação:

- 1) Comunico ao manifestante que recebi sua solicitação/elogio/reclamação e que irei encaminhar para o setor responsável e em breve entrarei em contato novamente com um parecer.
- 2) Envio para o setor responsável a manifestação, com cópia para diretora geral, e aguardo até 03 dias úteis por uma posição, caso não tenha, volto a lembrar que o(a) manifestante precisa de uma resposta o mais rápido possível.
- 3) Recebo o parecer do setor responsável e enviei ao manifestante.
- 4) Se a resposta resolver o caso do manifestante, encerro o processo, normalmente em até 03 dias úteis.
- 5) Caso não resolva, refaço o processo de envio ao setor responsável com dúvidas que ainda existam.

As reclamações são transformadas em sugestões e encaminhadas para os setores implicados. Em caso de elogios, após ser respondida, a mensagem é encaminhada aos setores, ou aos funcionários que foram citados. Para as ocorrências que apresentem sugestões, consideradas relevantes e aplicáveis pela Diretora e equipe, o procedimento é o mesmo: também serão encaminhadas aos setores, após a resposta.

Modelo de formulário do site:

Ouvidoria da União Social Camiliana

Forma de Contato:

Nome:

Cidade:

Estado:

E-mail:

Telefone:

Pertence à comunidade camiliana? Sim Não

Campus:

Seu Perfil: - Outros:

RA:

Status de Manifestação:

Título:

Mensagem:

ENVIAR

3. SETOR DE OUVIDORIA – SÃO PAULO

ESTRUTURA E ATIVIDADES

A ouvidoria responde diretamente à Mantenedora.

FLUXOS E PROCEDIMENTOS

Os procedimentos e fluxos estipulados pela Mantenedora são respeitados pela unidade.

Comunicação com a Ouvidoria Geral (Mantenedora):

Mensalmente é enviado relatório com os números de manifestações para a Ouvidoria Geral.

Dados do relatório:

- 1) Tipos de atendimento (presencial, eletrônico, via mantenedora);
- 2) atendimentos por curso (graduação; Pós-graduação; Extensão);
- 3) Classificação dos atendimentos (solicitação, dúvida, reclamação, sugestão, denúncia, informação, elogio);
- 4) Setores consultados para parecer (diretoria, central de atendimento, financeiro, coordenação de graduação enfermagem, administração, coordenação de pós-graduação, informática).

4. SETOR DE OUVIDORIA – ESPÍRITO SANTO

ESTRUTURA E ATIVIDADES

A Ouvidoria do Centro Universitário São Camilo Espírito Santo foi implantada na Instituição, em 26 de setembro de 2006, pela Ouvidoria Geral da União Social Camiliana, tendo como diretriz as Políticas Institucionais de Ouvidoria que objetiva estabelecer comunicação direta com os alunos para registro e encaminhamento de dúvidas, reclamações, sugestões e elogios, a fim de buscar soluções para as manifestações.

Trata-se de um Setor em que as pessoas podem manifestar suas opiniões e questionamentos sobre os serviços prestados pelo Centro Universitário São Camilo Espírito Santo, tendo como finalidade fornecer informações, acolher sugestões, solicitações, reclamações e elogios, dando-lhes o encaminhamento devido e buscando soluções, através de atendimentos pessoais e/ou eletrônicos.

A Ouvidoria-ES se apresenta como valioso instrumento de acompanhamento das tratativas internas, na medida em que zela pela transparência no desenvolvimento das atividades acadêmicas e administrativas, pela eficácia dos procedimentos e pela presteza e qualidade na prestação de serviços. Cabendo a esta agir com ética, integridade, transparência e imparcialidade, resguardando o sigilo das informações recebidas, contribuindo assim para a construção de uma nova cultura de comunicação permanente, aprimorando os mecanismos de comunicação organizacional.

São responsabilidades da Ouvidora do Centro Universitário São Camilo-ES:

- ✓ Acolher as opiniões, sugestões, reclamações, solicitações e elogios de toda comunidade acadêmica e comunidade externa.
- ✓ Registrar as manifestações pessoais e eletrônicas no Sistema Ouvidor;
- ✓ Analisar, interpretar e sistematizar as manifestações recebidas;
- ✓ Encaminhar a demanda aos setores responsáveis e acompanhar as providências tomadas, através de prazo estabelecido;
- ✓ Agilizar a circulação de informações e dos processos da Ouvidoria, interagindo com os canais de comunicação existentes na Instituição;
- ✓ Sugerir às instâncias acadêmicas e administrativas medidas de aperfeiçoamento da organização e do bom funcionamento da Instituição;
- ✓ Receber, redirecionar e responder e-mails dos manifestantes;
- ✓ Fornecer informações e orientações acadêmicas e administrativas;
- ✓ Apresentar a Ouvidoria para alunos ingressantes nos cursos de Graduação e para os novos docentes;
- ✓ Confeccionar relatórios mensais para a Ouvidoria Geral e Reitoria;
- ✓ Enviar todas as finalizações dos atendimentos para a Ouvidoria Geral.

Modelo de descrição de cargo:

 CENTRO UNIVERSITÁRIO SÃO CAMILO	DESCRIÇÃO DE CARGO	
	SETOR:	Ouvidoria
	CARGO:	Ouvidora

Página: 01

OBJETIVO DO CARGO:

Estabelecer comunicação direta com os alunos para registro e encaminhamento de dúvidas, reclamações, sugestões e elogios, a fim de buscar soluções para as manifestações.

PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS:

- Acolher as opiniões, sugestões, reclamações, solicitações e elogios de toda comunidade acadêmica e comunidade externa.
- Registrar as manifestações pessoais e eletrônicas no Sistema Ouvidor;
- Analisar, interpretar e sistematizar as manifestações recebidas;
- Encaminhar a demanda aos setores responsáveis e acompanhar as providências tomadas, através de prazo estabelecido;
- Agilizar a circulação de informações e dos processos da Ouvidoria, interagindo com os canais de comunicação existentes na instituição;
- Sugerir às instâncias acadêmicas e administrativas medidas de aperfeiçoamento da organização e do bom funcionamento da instituição;
- Receber, redirecionar e responder e-mails dos manifestantes;
- Fornecer informações e orientações acadêmicas e administrativas;
- Apresentar a Ouvidoria para alunos ingressantes nos cursos de Graduação e para os novos docentes;
- Confeccionar relatórios mensais para a Ouvidoria Geral e Reitoria;
- Enviar todas as finalizações dos atendimentos para a Ouvidoria Geral.

ESCOLARIDADE NECESSÁRIA:

Ensino Superior completo

EXPERIÊNCIA DESEJÁVEIS:

Experiência em atendimento ao público.

TREINAMENTOS DESEJÁVEIS:

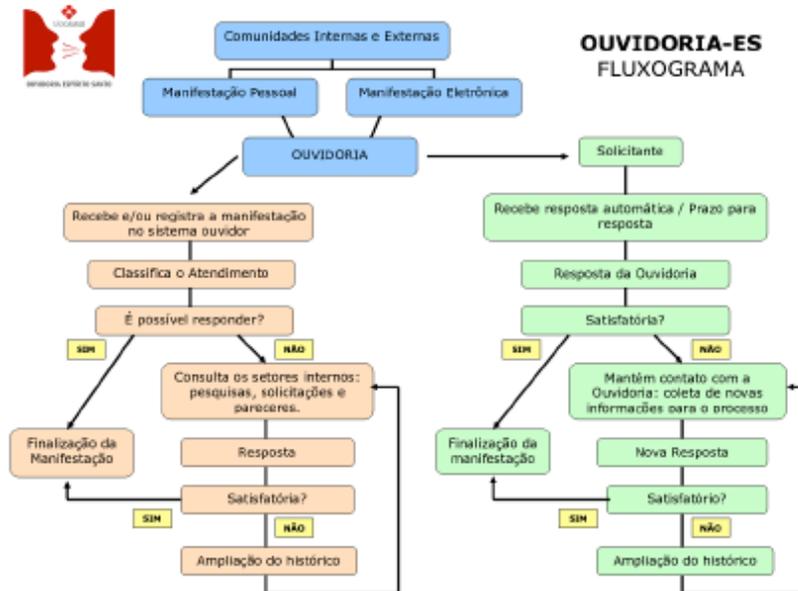
Cursos voltados a área de Ouvidoria e Atendimento ao Cliente.

HABILIDADES:

Habilidade para ouvir, comportamento ético, comunicação, bom relacionamento interpessoal, facilidade para lidar com público e organização.

Aprovado por:	Assinatura
---------------	------------

FLUXOS E PROCEDIMENTOS



Política de Ouvidoria

A União Social Camiliana tem como Política Institucional para a Ouvidoria a construção de uma nova cultura de comunicação oficial e permanente com seus colaboradores e comunidade universitária, aprimorando os mecanismos do planejamento de comunicação organizacional.

Objetivos Estratégicos

- ✓ Acolher e ouvir os membros das Comunidades Educacionais e Universitárias, da educação infantil à pós-graduação.
- ✓ Acolher as demandas de todos os colaboradores da Instituição.
- ✓ Atuar na mediação, solução e prevenção de conflitos;
- ✓ Agilizar, de maneira sistemática, a circulação de informações de interesse dos membros da Organização, simplificando procedimentos e interagindo com os canais de representação e participação existentes;
- ✓ Exercer suas funções com independência e autonomia, com ênfase na política de sigilo, controle de processos internos e aspectos legais;

- ✓ Identificar problemas no atendimento dos membros das Comunidades Educacionais e Universitárias; assessorando a Superintendência na correção de erros, e omissões, bem como, o encaminhamento de soluções para os problemas identificados;
- ✓ Avaliar os indicadores estatísticos gerados nas Ouvidorias Geral e Regionais, relativos às reclamações, solicitações, informações, e elogios, apresentando sugestões de melhoria técnica, operacional e humana aos respectivos líderes e dirigentes da Instituição;
- ✓ Assessorar as Ouvidorias Regionais na competência e atribuição de suas funções de mediação interna e serviços à comunidade;
- ✓ Solicitar informações, esclarecimentos e documentações necessárias de diversas unidades educacionais, com aprovação da Superintendência, visando subsidiar o encaminhamento de processos acompanhados pela Ouvidoria;
- ✓ Divulgar e contribuir de maneira sistemática para o fortalecimento das redes de comunicação organizacional.
- ✓ Estabelecer diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo das ações ouvidoras e suas respectivas contribuições nos processos de gestão;

5. SETOR DE OUVIDORIA – DISTRITO FEDERAL

ESTRUTURA E ATIVIDADES

A Ouvidoria está vinculada diretamente com a Mantenedora embora as solicitações também sejam direcionadas ao Diretor da unidade. O processo foi relatado como simples. Não passaram de 04 reclamações ao longo dos últimos anos.

FLUXOS E PROCEDIMENTOS

Obedecem aos fluxos e procedimentos estipulados pela a Ouvidoria da Mantenedora.

6. SETOR DE OUVIDORIA – PARANÁ

ESTRUTURA E ATIVIDADES

Não possuem o setor na unidade. Como são poucos alunos no colégio, conseguem resolver com os próprios pais de uma maneira quase que personalizada, e em casos específicos seguem a orientação da Mantenedora.

FLUXOS E PROCEDIMENTOS

Não possuem pela especificidade da unidade. Os pais procuram a direção para resolver seus questionamentos, mas mediante necessidade seguirão as orientações da Mantenedora.

7. SETOR DE OUVIDORIA – BAHIA

ESTRUTURA E ATIVIDADES

A Ouvidoria está vinculada diretamente com a Mantenedora. Em casos específicos as demandas são encaminhadas para a gestão da unidade. O processo nos foi relatado como simples e tranquilo.

FLUXOS E PROCEDIMENTOS

Obedecem aos fluxos e procedimentos padrão estipulados pela Ouvidoria da Mantenedora.

8. SETOR DE OUVIDORIA – RIO GRANDE DO SUL

ESTRUTURA E ATIVIDADES

A Fernanda (funcionária da Mantenedora) é responsável pela unidade. Seguem os padrões definidos pela Mantenedora.

FLUXOS E PROCEDIMENTOS

Seguem os procedimentos estipulados pela Mantenedora.

9. SETOR DE OUVIDORIA – MINAS GERAIS

ESTRUTURA E ATIVIDADES

Não tem na unidade. Como são poucos alunos na faculdade, conseguem resolver com os mesmos, e em casos específicos seguem a orientação da Mantenedora.

FLUXOS E PROCEDIMENTOS

Não tem por causa da especificidade da unidade. Mediante quantidade de alunos conseguem resolver internamente, mas em caso de necessidade seguirão as orientações da Mantenedora.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se que, apesar de algumas unidades possuírem maior nível de maturidade e vivência na utilização dos instrumentos dispostos pela Ouvidoria, todas as unidades seguem os fluxos e procedimentos implantados e sugeridos pela Mantenedora.

Mediante tabela abaixo é possível confirmar as afirmações supracitadas.

Setores	DESCRIÇÃO	Unidades - São Camilo							
		ES	SP	RJ	DF	BA	MG	PR	RS
Ouvidoria	Fluxos e Processos do Setor	ID	ID	ID	ID	ID	ID	ID	ID
	Descrição das Atividades do Setor	ID	ID	ID	ID	ID	ID	ID	ID
	Indicadores de Produtividade do Setor	ID	ID	ID	.	.	.	.	.
	Quadro / Organograma do Setor	x	x	x	.	.	.	.	.
	Ouvidoria na Mantenedora	x	x	x	x	x	x	x	x

Legenda – ID: Identificado e Documentado / NI: Não Identificado / IND: Identificado e Não Documentado / .: Não se aplica / x: Possuem

10

Frequentemente as próprias unidades conseguem resolver os problemas de pais e alunos, mas, sempre que necessário, a Ouvidoria é solicitada e ajuda na resolução dos problemas.

É certamente o setor que está funcionando de maneira melhor padronizada dentre os sete departamentos pesquisados.

Equipe Hoper – Dezembro de 2013.

ANEXO F – REGIMENTO INTERNO DA OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO SOCIAL CAMILIANA

A Superintendência da União Social Camiliana, conforme dispõe o art. 5º do Ato Normativo nº 1 de 07 de Abril de 2005; no uso de suas atribuições,

Considerando que a Superintendência da USC criou a Ouvidoria em ato normativo acima epigrafado, e tendo como visão ser referência nas áreas da educação e da saúde, incentivando e ampliando as ações que promovam a melhoria da qualidade de vida na sociedade;

Considerando que sua *missão* é a de *promover o desenvolvimento do ser humano* por meio da educação e da saúde, segundo os *valores camilianos*, de valorização da vida da pessoa humana, sobretudo as mais carentes e excluídas, assegurando-lhes o pleno exercício dos seus direitos e de uma cidadania que favoreça o bem comum;

Considerando o *respeito aos valores humanos, éticos e cristãos* dentro de uma visão holística e ecumênica;

Considerando a *valorização de sua gestão administrativa e as políticas institucionais, educacionais e administrativas*, como modelo de gestão eficiente e eficaz de seus profissionais e a competente e fiel administração de suas obras;

Considerando que a *excelência acadêmica* deve desenvolver e manter a *educação e o ensino qualificado e humanista*, a pesquisa e a extensão em padrões de elevada qualidade;

Considerando o compromisso de *formar profissionais competentes* nas diferentes áreas do conhecimento, cômicos da responsabilidade e do compromisso ético e social como cidadãos;

Considerando que a *União Social Camiliana promove o desenvolvimento científico-tecnológico, social e cultural* da pessoa humana tendo como referencial os valores cristãos;

Considerando o *compromisso pró-ativo de favorecer a integração com a sociedade*, e em estender às diferentes comunidades, atividades educacionais e de serviços de saúde, com vistas à elevação do nível sócio-cultural e humanizador;

Considerando que a *Superintendência assumiu como princípio norteador de sua gestão, o compromisso com o caráter transparente, e humanizador nos seus processos de comunicação interna*, respeitando as especialidades das áreas do saber, e dos diversos níveis de ensino, pesquisa e extensão que compõem a União Social Camiliana;

Considerando, ao final, que a União Social Camiliana *preconiza os objetivos do amor ao saber*, do espírito democrático e, sobretudo, do diálogo pela *Comunicação*

Humanizadora, sobretudo para acolher e escutar seus atores educacionais, aprova o Regimento Interno de sua Ouvidoria nos seguintes termos:

RESOLVE:

Artigo 1º – *A Ouvidoria, no exercício de suas funções, atribuições e competências, em conformidade com as resoluções aprovadas neste Regimento* tem como objetivo acolher e ouvir os membros das Comunidades Educacionais e Universitárias, da educação infantil à pós-graduação *strictu sensu*;

Parágrafo Primeiro – A Ouvidoria responde para a Superintendência da Mantenedora.

Parágrafo Segundo – O sigilo das informações transmitidas à Ouvidoria fica resguardado a autoridade exclusiva da Superintendência, ressalvadas as competências funcionais do Ouvidor.

Artigo 2º – Compete à Ouvidoria da União Social Camiliana as seguintes atribuições:

- I - Acolher as demandas de todo seu corpo discente.
- II - Acolher as demandas de todos os colaboradores da Instituição, tais como: diretores, funcionários, professores, prestadores de serviços e comunidade em torno.
- III - Agilizar, de maneira sistemática, a circulação de informações de interesse dos membros da USC, simplificando procedimentos e interagindo com os canais de representação e participação existentes.
- IV - Compartilhar demandas específicas que necessitam da intervenção das áreas de direito e de Unidades Regionais zelando pela confiabilidade e privacidade das informações. Acompanhar o segmento de análise e acolher pareceres fundamentados.
- V - Identificar e analisar os pontos críticos e crônicos dos processos de comunicação interna e atendimento aos usuários dos serviços prestados pela União Social Camiliana.
- VI - Elaborar relatórios regenciais e recomendar à Superintendência o estudo ações interventivas e preventivas, em vista dos problemas identificados.
- VII - Recomendar a revisão e atualização de informações em documentos oficiais como editais e políticas institucionais que sejam de direito de acesso e conhecimento da comunidade camiliana.
- VIII - Atuar com mediação e construção de consensos.

- IX - Estimular os dirigentes das Unidades Regionais de Educação à constantemente aprimorarem suas medidas de relacionamento e comunicação interna aplicando com clareza e assertividade as orientações devidas.
- X - Colaborar e favorecer com a construção de uma cultura solidária, respeitosa e participativa junto às comunidades discente, docente e administrativa da instituição, visando o planejamento e a execução de medidas eficazes para melhorias na qualidade dos serviços e no acolhimento humanizado.

Artigo 3º – Compete ao Ouvidor:

- I - Acolher e ouvir toas às pessoas que acessam a Ouvidoria com cortesia e respeito, afastando-se de qualquer tipo discriminação ou pré-julgamento.
- II - Fornecer aos membros da Comunidade e usuários do serviço de Ouvidoria, respostas às suas no menor prazo possível, com clareza e objetividade.
- III - Colaborar e favorecer a integração de informações dos várias Campi e Unidades Educacionais da União Social Camiliana, com cooperação mútua para a consolidação da Instituição em rede.
- IV - Colaborar com os projetos em nível de gestão administrativa e acadêmica para mitigar deficiências no treinamento e condução de processos internos que geram e objeto da reclamação, evitando reincidências.
- V - Propor à Superintendência ações inovadoras e atualizadas da Ouvidoria para engajar-se em iniciativas de integração discente e docentes desenvolvidos regularmente na instituição.
- VI - Desempenhar com autonomia e independência suas atribuições na Ouvidoria visando legitimar seus princípios profissionais e consolidar sua finalidade na Instituição.
- VII - Contribuir de maneira sistemática para o fortalecimento das redes de comunicação com divulgações por meio eletrônico, publicações internas, materiais informativos, entre outros, para facilitar o acesso à Ouvidoria.

Artigo 4º – O Ouvidor no desempenho de suas funções deverá:

- I - Agir com ética, integridade, transparência, bem senso e imparcialidade.
- II - Resguardar o sigilo, a confidencialidade e a privacidade da autoria e conteúdo das manifestações.

III - Zelar para que os princípios da legalidade e justiça sejam respeitados e aplicados no tratamento das questões que envolvam todos os colaboradores da USC.

§2º Apresentar relatórios estatísticos mensais e anuais à Superintendência com o número de atendimentos realizados, sem prejuízo do encaminhamento de relatórios parciais observado o sigilo de que trata (o inciso II, do Art. 4º deste Regimento.)

§3º Manter permanentemente atualizadas e divulgadas as informações estatísticas referentes às suas atividades.

Artigo 5º – Este Regimento entrará em vigor no ato de sua publicação:

São Paulo, 1º de fevereiro de 2006

ANEXO G – TUTORIAL DO SISTEMA OUVIDOR USC



INDICE

Manifestação	27
1) Busca	27
a) <i>Filtros</i>	27
2) Inserir uma nova manifestação	27
3) Acessar manifestação	28
4) Responder manifestação	29
5) Histórico entre Departamentos	30
a) Inserir Histórico entre Departamentos	30
b) Listar Histórico entre Departamentos	30
6) Comunicação entre Ouvidoria Geral e Regionais	30
a) Inserir uma comunicação	30
b) Consulta de comunicação	31
7) Transferências de manifestação	31
a) Realizar uma transferência	31
8) Termo de finalização da manifestação	32
Relatórios	32

MANIFESTAÇÕES

1) Busca

Através desta funcionalidade será possível realizar a busca de manifestações existentes na base de informações, com o auxílio de filtros existentes.

Ressaltando que a busca pode ser conjunta, utilizando-se de mais de um filtro ou apenas utilizar um filtro.

a) Filtros

Os filtros disponíveis para facilitar a busca de informações são os seguintes:

- Por número de Protocolo
- Por nome do Manifestante
- Tipo de Status
- Tipo de Manifestação
- Formas de Contato
- Por Setor Consultado
- Período de abertura da Manifestação
- Período de finalização da Manifestação
- Texto da Manifestação

2) Inserir uma nova manifestação

A inclusão através do site da unidade acontecerá da seguinte forma: O manifestante irá acessar o site e ao clicar no logo da Ouvidoria, será direcionado a um formulário de preenchimento das informações (conforme print abaixo).

Após preenchimento esta nova manifestação será incluída na base de informações de cada unidade (tela abaixo demonstra nova manifestação incluída).

Manifestação

PROTOCOLO	TÍTULO	SOLICITANTE	ESTADO	DATA ABERTURA	STATUS
2011031401	MATERIAL DE APOIO - OUVIDORIA	PEDRO LOPES DOS SANTOS	MN	14/03/2011 12:08:25	NÃO LIDO

Atente-se que só serão listadas as manifestações de acordo com o estado, desta forma, não será possível uma unidade verificar os dados das outras, contemplando o Sigilo de Informações e Confidencialidade.

Para inserir uma nova manifestação diretamente pelo sistema Ouvidor, os procedimentos abaixo serão necessários:

Menu Inserir

Ouvidoria da União Social Camiliana

Formas de Contato:

Nome:

Cidade:

Estado:

E-mail:

Telefone:

Pertence à comunidade camiliana? Sim Não

Campus:

Seu Perfil: - Outro:

RA:

Status de Manifestação:

Título:

Mensagem:

3) Acessar manifestação

Para realizar tal procedimento, basta clicar sobre o número do protocolo, para que os detalhes da manifestação sejam listados.

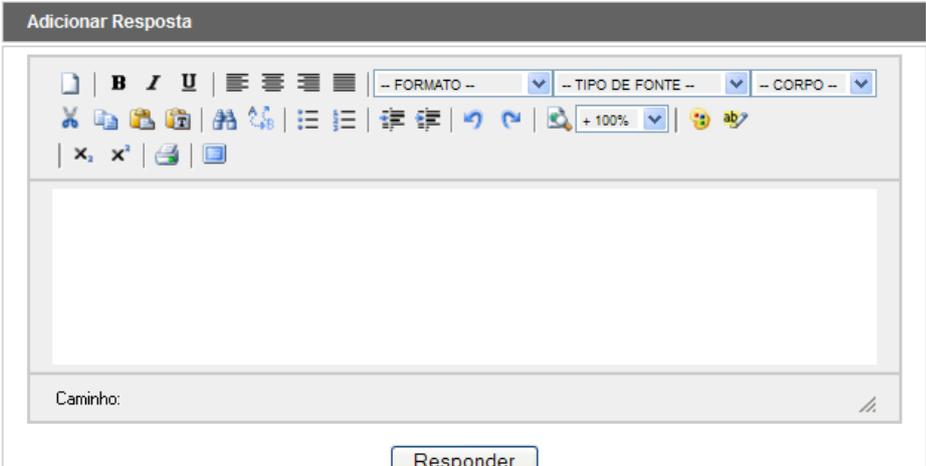
Manifestação

PROTOCOLO	TÍTULO	SOLICITANTE	ESTADO	DATA ABERTURA	STATUS
2011031401	MATERIAL DE APOIO - OUVIDORIA	PEDRO LOPES DOS SANTOS	MN	14/03/2011 12:08:25	NÃO LIDO

Após clicar sobre o número de protocolo, a mesma será aberta, para que o conteúdo da manifestação seja listado.

4) Responder manifestação

Após a inclusão da resposta, o sistema automaticamente irá enviar uma mensagem ao manifestante, informando que existe uma resposta para sua manifestação, e o mesmo poderá visualizá-la.



Adicionar Resposta

Caminho:

Responder

5) Histórico entre departamentos

a) Inserir Histórico entre Departamentos

Acesse a guia Histórico entre Departamentos/Incluir Histórico e preencha as informações referente a troca de informações com os departamentos envolvidos na manifestação.



Manifestante | Histórico entre Departamentos | Comunicação entre Ouvidoria Geral e Regionais | Transferência

Incluir Histórico | Listar Histórico

Histórico

DEPARTAMENTO RESPONSÁVEL:
TODOS

RESPONSÁVEL:

STATUS:
ESCOLHA UM STATUS

DESCRIÇÃO

b) Listar histórico entre departamentos

Nesta guia é possível acompanhar todas as consultas realizadas aos departamentos para a manifestação que está sendo verificada.

6) Comunicação entre Ouvidoria Geral e Regionais

Através deste recurso as Ouvidorias Regionais farão os questionamentos ou dirimir dúvidas com a Ouvidoria Geral através do sistema, desta forma, todas as informações e orientações ficarão centralizadas e documentadas.

Manifestante | Histórico entre Departamentos | Comunicação entre Ouvidoria Geral e Regionais | Transferência

Incluir Diálogo | Listar Diálogo

a) Inserir uma comunicação

Acesse a guia Comunicação entre Ouvidoria Geral e Regionais/Incluir Diálogo e inclua as informações necessárias:

b) Consulta de comunicação

Para que você possa acessar as informações geradas ou verificar se existem novas comunicações, algumas ferramentas estão disponíveis.

- Guia Comunicação entre Ouvidoria Geral e Regionais/Listar Diálogo

Nesta guia serão listadas todas as comunicações realizadas.

- No menu inicial existe a guia “Comunicação”, e este recurso tem como objetivo sempre mostrar as novas comunicações que chegaram, para isso, não é necessário sair do sistema e sim apenas em determinados períodos acessar o menu, para visualizar se alguma nova comunicação foi incluída.

Usuários do Sistema | Busca | Inserir | Comunicação | Relatórios | Setores | Sair

7) Transferências de manifestação

Este recurso deve ser utilizado apenas quando a manifestação recebida não seja de sua unidade.

Manifestante | Histórico entre Departamentos | Comunicação entre Ouvidoria Geral e Regionais | Transferência

Listas Transferencias

Data	Origem	Destino	Responsável no destino	Descrição	Status
------	--------	---------	------------------------	-----------	--------

TRANSFERÊNCIA

DESTINO:
:: ESCOLHA UMA OUVIDORIA ::

RESPON SÁVEL NO DESTINO:
[]

DESCRIÇÃO
[]

a) Realizar uma transferência

Acesse a guia Transferência e preencha os dados necessários para transferir a manifestação recebida:

Destino: Selecione a unidade que é responsável pela manifestação

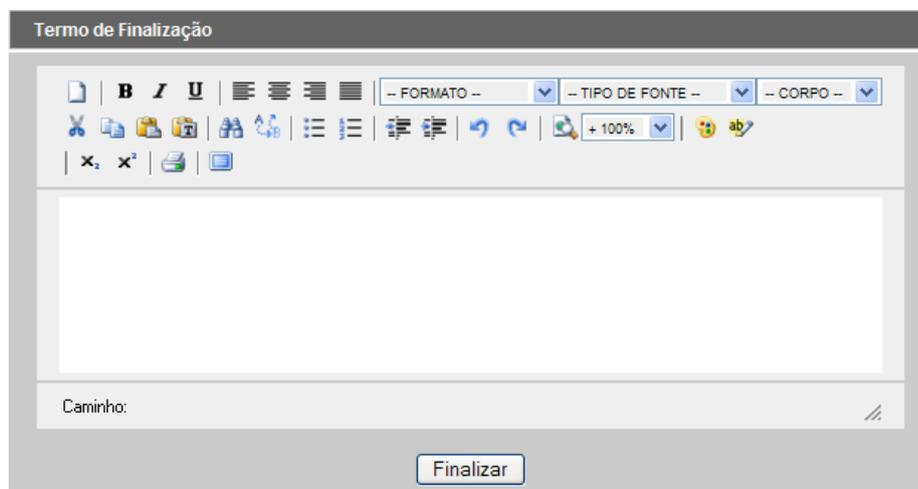
Responsável no destino: Nome da Ouvidora responsável ou Prefixo da Unidade (Ouvidoria XX)

Descrição: Detalhe o motivo da transferência.

8) Termo de finalização da manifestação

Ressaltando que este recurso encerra a manifestação, e após a realização do processo será enviado ao manifestante uma pesquisa de satisfação, para que o mesmo retorne e nos informe o que é necessário melhorar e se ficou satisfeito com o atendimento.

Inclua o texto da finalização e em seguida clique no botão “Finalizar”.



Relatórios

Neste menu será possível realizar a emissão de relatórios e gráficos, sendo que os mesmos estão organizados por grupos para facilitar a identificação.