

# profoco

Programa de Formação  
Continuada em Ouvidoria

**Curso de Práticas de Atendimento ao  
Cidadão em Ouvidoria**

**Wagner de Campos Rosário**

Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União

**José Marcelo Castro de Carvalho**

Secretário-Executivo do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

**Antônio Carlos Bezerra Leonel**

Secretário Federal de Controle Interno

**Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega**

Corregedor-Geral da União

**Cláudia Taya**

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

**Gilberto Waller Junior**

Ouvidor-Geral da União

## SUMÁRIO

<b>Apresentação .....</b>	<b>4</b>
<b>Módulo 1 – A relação entre o Estado e o cidadão em uma democracia.....</b>	<b>5</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>5</b>
<b>Mas o que é atender? .....</b>	<b>5</b>
<b>Ouvidoria pública e atendimento .....</b>	<b>6</b>
<b>Legislação aplicável.....</b>	<b>9</b>
<b>Qualidade do atendimento no Setor Público.....</b>	<b>15</b>
<b>Módulo 2 – Técnicas de abordagem e comunicação.....</b>	<b>17</b>
<b>Comunicação e atendimento .....</b>	<b>17</b>
<b>O que é comunicação? .....</b>	<b>17</b>
<b>Elementos da comunicação .....</b>	<b>18</b>
<b>A importância da linguagem.....</b>	<b>19</b>
<b>Linguagem verbal e não verbal .....</b>	<b>20</b>
<b>Linguagem Cidadã.....</b>	<b>20</b>
<b>Técnicas de comunicação no atendimento presencial .....</b>	<b>22</b>
<b>Linguagem escrita .....</b>	<b>29</b>
<b>Atendimento por telefone.....</b>	<b>29</b>
<b>Módulo 3 – Solução pacífica de conflitos .....</b>	<b>32</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>32</b>
<b>O diálogo como instrumento para a resolução de conflitos.....</b>	<b>33</b>
<b>Modalidades de resolução de conflitos .....</b>	<b>34</b>
<b>A importância dos processos autocompositivos em uma democracia .....</b>	<b>36</b>
<b>Experiências de solução consensual de conflitos entre Estado e cidadão no Brasil .....</b>	<b>37</b>
<b>A Ouvidoria Pública como espaço de resolução de conflitos com o público interno e externo.....</b>	<b>43</b>
<b>Condições para resolução consensual de conflitos .....</b>	<b>44</b>
<b>Papel, objetivos e atributos do facilitador de resolução de conflitos .....</b>	<b>46</b>
<b>Técnicas de resolução pacífica de conflitos .....</b>	<b>48</b>
<b>Diagnosticando o conflito .....</b>	<b>49</b>
<b>Resolvendo o conflito.....</b>	<b>51</b>
<b>Mensagem final .....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>57</b>

# PRÁTICAS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO EM OUVIDORIA

## APOSTILA DO CURSISTA

---

### Apresentação

O Programa de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco), instituído pela Ouvidoria-Geral da União, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (OGU/CGU), tem como objetivo criar capacidades relacionadas à defesa dos usuários de serviços públicos e ao acesso à informação junto aos agentes que atuam em atividades de Ouvidoria.

Nesse contexto, o curso **Práticas de Atendimento ao Cidadão em Ouvidoria** integra o rol de ofertas do Profoco Presencial e objetiva desenvolver os temas das técnicas de abordagem e de atendimento ao usuário em sentido amplo. Deseja-se contribuir para o aperfeiçoamento permanente do atendimento prestado e para a expansão e o fortalecimento das ouvidorias no Brasil.

Este material didático está dividido em três módulos, assim distribuídos:

**Módulo 1:** A relação entre o Estado e o cidadão numa democracia.

**Módulo 2:** Técnicas de abordagem e comunicação.

**Módulo 3:** Solução pacífica de conflitos.

Mais informações sobre o Profoco podem ser encontradas no endereço eletrônico da Ouvidoria-Geral da União <http://www.ouvidorias.gov.br>.

Bons estudos e boa leitura!

## MÓDULO 1 – A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E O CIDADÃO EM UMA DEMOCRACIA

### Introdução

Quando uma pessoa busca um atendimento em uma ouvidoria, o que exatamente ela deseja?

Muitas vezes, os que batem às portas da ouvidoria já tentaram resolver um problema ou obter uma prestação de serviço por meio de outras instâncias. Por essa razão, a existência de algum nível de insatisfação, discordância ou conflito é comum nas manifestações dirigidas à ouvidoria.

Quando um usuário reclama das longas filas de espera de um determinado órgão público, ele está demonstrando insatisfação com aquele serviço, não é mesmo? O mesmo ocorre quando alguém sugere que o Estado fortaleça os mecanismos de combate à corrupção. Por trás desta sugestão, encontra-se uma discordância com relação à política de combate à corrupção.

Nosso objetivo no primeiro módulo deste curso é compreender essas manifestações dos usuários. Este é o primeiro passo para prestar um atendimento de qualidade aos que buscam a ouvidoria. Compreender o papel das ouvidorias nesse contexto e identificar a legislação pertinente também será fundamental.

### Mas o que é atender?

É acolher e prestar atenção, é tomar em consideração, servir, escutar e responder, enfim, é reconhecer o outro como pessoa, como sujeito pleno de direitos. Qualificar o atendimento prestado pelos órgãos e entidades de serviço público é um objetivo a ser buscado de forma permanente.

A recente **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017** – que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos – define que esse atendimento deve ser acompanhado de urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia por parte dos agentes públicos e prestadores de serviços públicos (art. 5º, I). Além disso, os usuários devem ser tratados com igualdade, sendo vedado qualquer tipo de discriminação (art. 5º, V). Abordaremos a importância desse novo instrumento legal mais adiante.

## Ouvidoria pública e atendimento

Como parte do fortalecimento do Estado Democrático de Direito, as ouvidorias públicas se multiplicaram no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, buscando assegurar a participação e o controle da sociedade sobre as instituições públicas, por meio das manifestações cidadãs.

A ouvidoria é, por excelência, uma instância de participação social, na qual o cidadão deve ser acolhido, ouvido, compreendido e respeitado como titular de direitos e deveres.

As ouvidorias públicas são instâncias de controle e participação social, responsáveis pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública (Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014).

Como então a ouvidoria pode desempenhar esse papel tão importante?

Qualquer pessoa que procura uma ouvidoria pública tem o direito de ser acolhida e ter sua manifestação analisada e respondida. Para que essa tarefa seja desempenhada adequadamente, o agente público responsável pelo atendimento deve possuir familiaridade com as técnicas de atendimento e conhecimentos relacionados à atuação da ouvidoria, do órgão ou da entidade.



As técnicas de atendimento serão objeto de um módulo específico desse curso. Antes de analisá-las, é importante estudar os tipos de manifestações que a ouvidoria recebe no seu dia-a-dia.

Por muito tempo, as ouvidorias trabalharam de forma pouco organizada no que se refere à forma de registro e ao tratamento das manifestações de ouvidoria. Partindo da necessidade de padronização, a Ouvidoria-Geral da União realizou um estudo das categorias utilizadas por ouvidorias públicas de diferentes portes, que foi refletido nos cinco tipos de manifestação adotados pela Instrução Normativa OGU nº 1, de 5 de novembro de 2014: sugestão, elogio, solicitação, reclamação e denúncia. Essa classificação foi utilizada até meados de 2018.

Isso aconteceu porque foi publicada nova lei, de abrangência nacional, a **Lei nº 13.460/2017**, que definiu as manifestações de ouvidoria como reclamações, denúncias, sugestões, elogios e **demais pronunciamentos** de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços (art. 2º, V).

Para regulamentar os aspectos da Lei nº 13.460/2017 na esfera federal, a **Instrução Normativa OGU nº 5, de 15 de junho de 2018**, revogou a Instrução Normativa OGU nº 1/2014, estabelecendo novas orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal.

Além das **reclamações, denúncias, sugestões e elogios**, também são conceituadas as **solicitações de providência** (art. 3º, I-VI), as **comunicações de irregularidade** (art. 16, § 2º) e previstas as **solicitações de simplificação** de serviços públicos (art. 4º, IX). Assim, temos sete tipos de manifestação no âmbito do Poder Executivo federal. Vamos detalhar cada um deles.

Tipo de manifestação	Conceito
<p><b>Reclamação</b></p>	<p><i>Demonstração de insatisfação relativa a serviço público.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O usuário expressa seu descontentamento com um serviço ou com a conduta adotada por um agente público, por exemplo, falta de respeito durante um atendimento. Nesta categoria se enquadram também as críticas e as opiniões desfavoráveis.</li> </ul>
<p><b>Denúncia</b></p>	<p><i>Comunicação de prática de irregularidade ou ato ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolve infrações disciplinares, crimes, prática de atos de corrupção, má utilização de recursos públicos ou improbidade administrativa que venham ferir a ética e a legislação, bem como as violações de direitos, mesmo que ocorridas em âmbito privado. A investigação e a repressão a esses atos ilícitos dependem da atuação dos órgãos de apuração, a exemplo das auditorias, corregedorias, comissões de ética, controladorias, tribunais de contas, órgãos policiais e Ministério Público.</li> </ul>
<p><b>Elogio</b></p>	<p><i>Demonstração de reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido.</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transmite uma opinião favorável, em que o usuário se mostra satisfeito, valoriza ou agradece o atendimento que recebeu, ou o serviço que utilizou.</li> </ul>
<b>Sugestão</b>	<p><i>Apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribui de forma individual ou coletiva para o aperfeiçoamento da política, norma, padrão, procedimento, decisão, ato de órgão público ou entidade, ou serviço público prestado.</li> </ul>
<b>Solicitação de providências</b>	<p><i>Pedido para adoção de providências por parte da Administração.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deve conter um requerimento de atendimento ou serviço. Pode ser utilizada inclusive para comunicar problemas, como no caso em que o usuário comunica a falta de um medicamento e requer a solução do problema.</li> </ul>
<b>Solicitação de simplificação (Simplifique!)</b>	<p><i>Reclamações, denúncias e solicitações relativas à simplificação de serviços públicos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Está prevista no Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, e conta com um rito próprio de registro e análise. A Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1, de 12 de janeiro de 2018, dispõe sobre os procedimentos aplicáveis à Solicitação de Simplificação de que trata o Decreto.</li> </ul>

### Comunicações de Irregularidade

As **comunicações de irregularidade** estão descritas no art. 16, § 2º, da Instrução Normativa OGU n. 5/2018. São informações de origem anônima que comunicam irregularidade com indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade.

Por não configurarem manifestações, que necessariamente teriam que ser identificadas, as comunicações de irregularidade não são passíveis de acompanhamento pelo usuário. Servem para auxiliar a detecção e a correção de irregularidades. Nesse sentido, havendo razoabilidade mínima no conteúdo narrado e documentos de comprovação ou

informações que possibilitem a análise e a apuração dos fatos, as comunicações devem ser recebidas e enviadas ao órgão ou entidade competente para sua apuração.

### **Pedido de acesso à informação X manifestação de ouvidoria**

Vale mencionar que existe também uma outra modalidade de manifestação, que é o **pedido de acesso à informação**. O pedido de acesso está sujeito a procedimentos específicos, sendo tratado de acordo com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

#### **Saiba +**

Conheça mais sobre a Lei de Acesso e os pedidos de acesso à informação em [www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br).

Ao receber o cidadão na ouvidoria ou atendê-lo pelo telefone ou virtualmente, deve-se fazer um esforço para compreender qual tipo de manifestação ele deseja fazer. Isso é importante porque, a depender do tipo de manifestação adotado, o usuário pode receber uma resposta de forma mais ágil ou mais demorada.

Se o cidadão precisa de uma providência rápida, como a entrega de um medicamento, por exemplo, o registro de uma denúncia não o deixará satisfeito, pois esse tipo de manifestação será enviado para apuração dos órgãos de controle interno ou externo, o que pode demorar meses ou até anos. Neste exemplo, o tipo adequado de manifestação seria uma solicitação de providências por parte do órgão ou entidade responsável pelo fornecimento de medicamentos.

É por essa razão que se recomenda a reclassificação de manifestações categorizadas de forma equivocada pelos usuários quando realizadas em meio escrito diretamente por eles.

### **Legislação aplicável**

Antes de começarmos a estudar as técnicas de atendimento em suas diversas modalidades, é importante conhecer a legislação aplicável ao tema.

A **Constituição Federal de 1988** ampliou as formas de controle e participação social, prevendo a criação de lei específica para tratar da manutenção de serviços de atendimento ao usuário. Consta em seu artigo 37, § 3º, I:

**§ 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; [...].

Em 27 de maio de 2017, foi publicada a mencionada **Lei nº 13.460**, que finalmente veio a regulamentar esse dispositivo da Constituição, garantindo as formas de participação da sociedade e de avaliação periódica da qualidade dos serviços públicos.

Entre as diretrizes para prestação dos serviços aos usuários estão: igualdade no tratamento, vedado qualquer tipo de discriminação; atendimento por ordem de chegada, ressalvados casos de urgência e as prioridades asseguradas por lei; aplicação de soluções tecnológicas para simplificar processos e procedimentos, entre outros. Vejamos:

**Lei nº 13.460/2017.**

**Art. 5º** O **usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços**, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes **diretrizes**:

I - **urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia** no atendimento aos usuários;

II - **presunção de boa-fé** do usuário;

III - **atendimento por ordem de chegada, ressalvados casos de urgência e aqueles em que houver possibilidade de agendamento, asseguradas as prioridades legais** às pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo;

IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação;

V - **igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação**;

VI - **cumprimento de prazos e normas** procedimentais;

VII - definição, publicidade e observância de **horários e normas compatíveis** com o bom atendimento ao usuário;

VIII - adoção de **medidas visando a proteção à saúde e a segurança** dos usuários;

IX - **autenticação de documentos pelo próprio agente público**, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade;

X - manutenção de **instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas** ao serviço e ao atendimento;

XI - **eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco** envolvido;

- XII - observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos;
- XIII - **aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos** de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;
- XIV - utilização de **linguagem simples e compreensível**, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e
- XV - vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada.

Além disso, a **Lei nº 13.460/2017** prevê como direitos básicos do usuário do serviço público:

Art. 6º São **direitos básicos** do usuário:

- I - **participação no acompanhamento da prestação e na avaliação** dos serviços;
- II - **obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha** entre os meios oferecidos e sem discriminação;
- III - **acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa** constantes de registros ou bancos de dados, observado o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- IV - **proteção de suas informações pessoais**, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- V - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; e
- VI - **obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet**, especialmente sobre:
  - a) horário de funcionamento das unidades administrativas;
  - b) serviços prestados pelo órgão ou entidade, sua localização exata e a indicação do setor responsável pelo atendimento ao público;
  - c) acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações;
  - d) situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado; e
  - e) valor das taxas e tarifas cobradas pela prestação dos serviços, contendo informações para a compreensão exata da extensão do serviço prestado.

De acordo com o normativo, os órgãos terão de disponibilizar e atualizar periodicamente uma *Carta de Serviços ao Usuário* (art. 7º), com informações claras a respeito do serviço prestado, tempo de espera para atendimento, prazo máximo para a prestação, locais e formas para manifestações sobre o serviço, dentre outras.

É importante ressaltar que as regras valem para serviços prestados por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, contemplando os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além de entidades que prestam serviços públicos de forma delegada.

A Lei nº 13.460/2017 já entrou em vigor para a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de quinhentos mil habitantes. O normativo terá prazos variados para os municípios poderem se adequar. A vigência será em 540 dias (contados a partir de 27 de maio de 2017) para municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes e 720 dias para os com menos de 100 mil habitantes.

Outra norma que merece destaque no nosso estudo é o **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**, que revogou o Decreto nº 6.932/2009 e trata, entre outros aspectos, da simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos

O Decreto nº 9.094/2017 traz as seguintes diretrizes que devem ser observadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal:

- a) **Presunção de boa-fé** – o Estado não deve atuar desconfiando do cidadão. Ele não é um criminoso ou alguém que deva explicações ao Estado. Na realidade, essa relação deve ocorrer no sentido inverso: o Estado sempre deve explicações ao cidadão, pois todas as ações estatais devem atender ao interesse público;
- b) **Eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido** – Só devem ser feitas exigências ao cidadão quando isso for absolutamente necessário. O Decreto nº 9.094/2017 proíbe que sejam feitas ao cidadão exigências de apresentação de certidões ou outros documentos expedidos por outro órgão ou entidade do próprio Poder Executivo;
- c) **Aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações** – O uso de tecnologia pode revolucionar o atendimento ao cidadão. Quer um exemplo? Há alguns anos, a implementação de modelos eletrônicos de agendamento de atendimento no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) possibilitou que milhares de pessoas pudessem ser atendidas com dia e hora marcados antecipadamente no endereço eletrônico do INSS. Essa medida acabou com o sofrimento de pessoas, muitas vezes idosos e portadores de necessidades especiais, que tinham que amargar longas horas nas filas presenciais.

Além das diretrizes apresentadas (que estão contempladas na nova Lei 13.460/2017, de abrangência nacional), o Decreto nº 9.094/2017 também determina a observância de regras específicas no atendimento aos cidadãos.

Art. 5º No atendimento aos usuários dos serviços públicos, os **órgãos e as entidades do Poder Executivo federal observarão as seguintes práticas:**

I - **gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania**, nos termos da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996;

II - **padronização de procedimentos** referentes à utilização de formulários, guias e outros documentos congêneres; e

III - **vedação de recusa de recebimento de requerimentos** pelos serviços de protocolo, exceto quando o órgão ou a entidade for manifestamente incompetente.

O art. 5º do Decreto traz instrumentos poderosos para a melhoria na qualidade do atendimento prestado ao cidadão. Entre eles, merece destaque a padronização de procedimentos, pois o cidadão precisa ser tratado da mesma forma independentemente de qual ouvidoria ele procure. Além disso, sempre que os órgãos ou entidades públicas necessitem de documento comprobatório de regularidade do usuário que já conste em alguma base de dados oficial da administração pública federal deverão buscar a informação diretamente junto à base oficial (art. 2º). O usuário fica dispensado de entregar o mesmo documento várias vezes em cada atendimento que receber.

Seguindo o disposto na Lei 13.460/2017, Decreto nº 9.094/2017 também estabelece que todo órgão deverá dispor de uma *Carta de Serviços ao Usuário* de serviços públicos que informe todos os serviços oferecidos, os requisitos e documentos necessários para os acessar, os prazos, a forma de prestação e os locais de atendimento. A carta deve informar, também, quais usuários fazem jus ao serviço, o tempo de espera para atendimento, as formas disponíveis para reclamar sobre o serviço, as condições mínimas de acessibilidade, limpeza e conforto, dentre muitas outras informações.

O usuário também poderá propor novas medidas para simplificar e desburocratizar os serviços públicos. O Decreto determina que, por meio do “**Simplifique!**”, como foi batizada a nova funcionalidade do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), qualquer um poderá fazer solicitações de simplificação aos órgãos e entidades federais.

O “Simplifique!” tem seu procedimento disciplinado na Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 12 de janeiro de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU nº 01/2018) e já está implantado no e-Ouv. Para conhecer mais sobre as solicitações de simplificação, acesse <http://www.simplifique.gov.br>.

No contexto do Decreto nº 9.094/2017, as ouvidorias, além de serem porta de entrada dos processos de simplificação dos serviços públicos, são reconhecidas como canal de efetiva participação dos usuários dos serviços públicos na avaliação destes serviços, de modo a identificar lacunas e deficiências na prestação, fornecendo subsídios para reorientação e ajustes (Capítulo VII).

### Saiba +

A leitura da Lei nº 13.460/2017, do Decreto nº 9.094/2017 e da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU nº 01/2018 é fundamental para quem trabalha direta ou indiretamente com o atendimento ao cidadão. Não deixe de ler a íntegra dos normativos, disponíveis em: <http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao>.

Por fim, merece ser citado o **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**, que aprovou o Código de Ética do Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

O Código de Ética é aplicável a todos os servidores e empregados públicos do Poder Executivo Federal e traz disposições importantes a respeito do atendimento ao cidadão.

Já em seu início, o Código de Ética deixa claro que o *“trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio”*.

Isso significa que o servidor deve considerar um atendimento bem feito como um acréscimo ao seu próprio bem-estar. Quando os serviços públicos funcionam de maneira adequada, todos ganham inclusive o próprio agente público.

Entre os deveres impostos ao agente público pelo Código de Ética está a necessidade de *“ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral”*.

Daqui podemos extrair a necessidade de respeitar as limitações individuais de cada usuário que busca o serviço público. Vivemos em um país historicamente marcado pela desigualdade, onde ainda há um grande número de pessoas que não têm a oportunidade de receber educação formal de qualidade. Essas pessoas devem ser

respeitadas em suas situações individuais, e o agente público responsável pelo atendimento deve enxergá-las sem distinção, como sujeitos de direitos.

É importante ainda deixar claro que em algumas situações específicas a própria lei orienta o servidor a tratar de forma diferente certas pessoas, em razão de situações individuais. É o caso do Estatuto do Idoso, que impõe o tratamento prioritário dos idosos no serviço público.

Merece destaque ainda a proibição imposta pelo Código de Ética, que condena a conduta do agente público que *“prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam”*. Não faz parte das atribuições do agente público fazer juízo de valor a respeito das pessoas por ele atendidas. Pelo contrário, o Estado deve sempre preservar a imagem do cidadão.

### Saiba +

Conheça mais sobre o Código de Ética do Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e o Sistema de Gestão da Ética Pública em <http://etica.planalto.gov.br>.

## Qualidade do atendimento no Setor Público

O que é, afinal, um atendimento de qualidade a ser prestado no serviço público?

No setor privado, o nível de qualidade dos serviços prestados influencia, de maneira geral, o andamento dos negócios e o lucro do empresário. Dessa forma, o aprimoramento na qualidade do atendimento representa um investimento para o empreendedor.

Deming, ao referir-se ao setor público, afirma:

Na maioria das repartições públicas, não há um mercado a ser buscado. Ao invés de conquistar um mercado, uma agência governamental deveria prestar, de forma econômica, o serviço prescrito na legislação vigente. O objetivo deveria ser destacar-se por um serviço bem executado (Deming, 1990:5).

A visão do autor é voltada à excelência do serviço, mas podemos também dizer que as áreas que prestam atendimento ao cidadão, em especial as ouvidorias, têm o dever de

resguardar os direitos do cidadão, e por isso devem atendê-lo de forma adequada, ainda que não haja a intenção de se obter lucro.

O cidadão, portanto, é mais do que um cliente, mais do que o “patrão” do serviço público. Ele merece ser bem atendido porque este é o seu direito, e, conseqüentemente, obrigação de todos os agentes públicos.

## MÓDULO 2 – TÉCNICAS DE ABORDAGEM E COMUNICAÇÃO

### Comunicação e atendimento

A utilização de técnicas de abordagem e comunicação depende dos canais utilizados pela ouvidoria para prestar atendimento. Um atendimento prestado pelo telefone, por exemplo, é bem diferente de uma experiência presencial, não é mesmo?

A comunicação é a ferramenta central para manter a qualidade do atendimento. A linguagem utilizada (seja falada, escrita ou gesticulada) pode definir o sucesso ou o fracasso de um atendimento, aproximando ou afastando a ouvidoria do usuário.

### O que é comunicação?

De acordo com o Dicionário Houaiss de Comunicação e Multimídia, a **comunicação** é um:

Processo que envolve a transmissão e a recepção de mensagens entre uma fonte emissora e um destinatário receptor, no qual as informações, transmitidas por meio de recursos físicos (fala, audição, visão, etc.) ou de aparelhos e dispositivos técnicos, são codificadas na fonte e decodificadas no destino com o uso de sistemas convencionados de signos ou símbolos sonoros, escritos, iconográficos, gestuais etc.

O uso desse termo tem origem no universo do cristianismo antigo, em que era hábito frequente o isolamento, a contemplação (na época, considerados necessários para conhecer a Deus). Foi nessa época que surgiu a prática denominada de *communicatio*, que nada mais era do que o hábito de tomar a refeição da noite em comum. Nessa nova prática, o foco era não no “comer”, mas em fazê-lo juntamente com outros, reunindo os que estavam isolados.

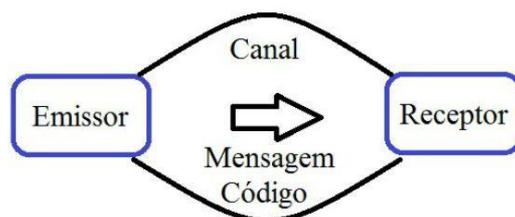
A ideia de “romper o isolamento” é o que diferencia a *communicatio* eclesial da simples jantar da comunidade primitiva. Naquele contexto, não eram relações desenvolvidas naturalmente, mas uma prática definida em contraste com o isolamento. Por isso foi necessário criar uma nova palavra.



Portanto, a partir do uso adequado das ferramentas de comunicação aplicadas a atividades de atendimento, será possível fazer com que o cidadão que busca a ouvidoria não se sinta isolado e desamparado, mas se sinta parte de uma sociedade que o respeita e compreende sua situação.

### Elementos da comunicação

Para que haja um fluxo de comunicação, deve haver um **receptor** (que recebe as informações) e um **emissor** (que promove ou gera as informações). O conteúdo da comunicação é chamado de **mensagem**, e ela é enviada por meio de um **código**. No processo da comunicação pode haver ainda um elemento negativo, capaz de atrapalhar a correta interpretação da mensagem, normalmente chamado de **ruído**.



Vamos conhecer melhor esses elementos?

1. **Emissor**: quem emite a mensagem para a outra parte. É a fonte, o primeiro elemento ativo de um processo de comunicação. Codifica e envia a mensagem.
2. **Codificação**: é o processo de transformar o pensamento, ou a mensagem, em símbolo determinado pelo código vigente. Este é denominado sistema formal de referência e viabiliza um padrão comum para o entendimento entre o emissor e receptor. De modo geral, podemos dizer que corresponde a um repertório comum de sinais.

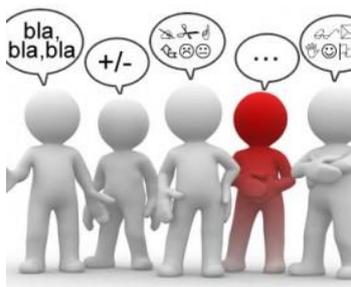
3. **Mensagem:** o conjunto de símbolos que o emissor transmite. Corresponde às escolhas dentro do repertório da codificação, para formar o sentido desejado.
4. **Decodificação:** o processo pelo qual o receptor confere significado aos símbolos transmitidos pelo emissor.
5. **Receptor:** a parte que recebe a mensagem emitida pelo emissor. É o destino da mensagem. O receptor recebe, decodifica e dá um sentido à mensagem. Há alternância entre os papéis de emissor e receptor no processo comunicativo.
6. **Ruído:** causa de distorção ou estática não planejada que pode acontecer durante o processo comunicacional. São as barreiras da comunicação organizacional, mas não só dentro do ambiente da organização. Não é difícil de acontecer que a mensagem decodificada pelo receptor seja diferente da pretendida pelo emissor no início do processo.

### A importância da linguagem

A **linguagem** é uma função social. É um modo exclusivamente humano de **comunicação**, na qual as pessoas se organizam em sociedade. É fruto da aprendizagem social, e por meio dela utilizamos sistemas complexos de comunicação, obedecendo a códigos específicos.

A leitura das atitudes e pensamentos expressos por meio do comportamento das pessoas foi o primeiro sistema de comunicação usado pelo ser humano, muito antes do desenvolvimento da linguagem oral.

Apesar da expansão de outros meios de comunicação, a fala ainda é a nossa principal forma de comunicação. Em termos evolucionários, a fala só passou a fazer parte do nosso repertório de comunicação em um período relativamente recente. Estima-se que tenha se desenvolvido há cerca de 2,5 milhões de anos. Para você ter uma ideia de como a fala é importante na nossa fisiologia, durante o período evolucionário de desenvolvimento dessas habilidades, o nosso cérebro praticamente triplicou de tamanho.



A grande atenção que damos às palavras, porém, faz com que, em geral, não tenhamos muitas informações a respeito da linguagem do corpo e da sua importância no nosso dia a dia.

### **Linguagem verbal e não verbal**

A linguagem verbal é a habilidade humana de exprimir seus estados mentais por meio de um sistema de sons vocais e símbolos escritos.

Esse sistema nada mais é do que um código. Por meio dele, são organizados os signos e estabelecidas as regras para seu uso. Assim, pode-se afirmar que qualquer tipo de linguagem se desenvolve com base em um sistema ou código de comunicação: a língua.

Há duas modalidades de linguagem verbal: a escrita e a oral. A depender da modalidade do atendimento prestado ao cidadão, pode haver o predomínio de uma ou da outra, mas é certo que o agente público responsável pelo atendimento precisará dominar técnicas de expressão oral e escrita.

A linguagem não verbal, por sua vez, é expressa pelo próprio corpo, que reflete o estado emocional ou psicológico da pessoa.

Pease e Pease (2005) relatam a análise de milhares de entrevistas e negociações de vendas, gravadas durante as décadas de 1970 e 1980, que mostraram que, no mundo dos negócios, a linguagem corporal responde por 60 a 80% das mensagens transmitidas na mesa de negociação e que as pessoas formam de 60 a 80% de sua opinião sobre um recém-chegado antes de completados os primeiros quatro minutos de conversa.

Os autores citam ainda estudos que mostram que nas negociações por telefone, as pessoas que têm os argumentos mais fortes geralmente prevalecem, mas o mesmo não acontece quando se negocia frente a frente, pois as pessoas, em geral, tomam suas decisões finais baseadas mais no que veem do que no que ouvem.

### **Linguagem Cidadã e Inclusiva**

O uso adequado da linguagem no atendimento prestado ao cidadão se deve à finalidade de aproximá-lo do Estado.

Uma pesquisa realizada pelo Ibope em 2003 para o Observatório da Educação e da Juventude mostrou que, enquanto 44% dos brasileiros desejam influenciar políticas

públicas, 56% não têm interesse. O que chama a atenção é que dos não-interessados, 35% dizem que não desejam simplesmente porque não tinham informações sobre como fazê-lo.

Além do desconhecimento sobre as políticas públicas, ou sobre quem faz o quê dentro do Estado, o país passa por uma crise de representatividade, explicitada por Cunha Filho e Guimarães Filho (2015):

Esse contexto ficou evidente com as manifestações populares ocorridas no mês de junho de 2013, ocasião em que milhares de pessoas foram às ruas em todo o país em movimentos pouco estruturados e relacionados a temáticas diversas, principalmente ligadas à prestação de serviços públicos, mas também em franca rejeição ao monopólio da política partidária.

O cidadão, no seu relacionamento com a estrutura pública, deve contar com informação consistente, rápida e adaptada às suas necessidades. Nesse sentido, o uso adequado da linguagem permitirá a compreensão da mensagem transmitida e será fundamental para promover a efetiva comunicação do Estado com os usuários garantindo o exercício da cidadania e a transparência.

As ouvidorias desempenham papel fundamental na transformação dessa realidade, pois são responsáveis por aproximar o cidadão da Administração. A linguagem cidadã deve ser observada em todas as formas de atendimento, contribuindo assim para o estabelecimento de comunicação atenta às necessidades daquele que é atendido, acolhendo-o adequadamente, mas não abrindo mão da qualificação técnica necessária.

Muitas vezes será necessário buscar informações junto a outras áreas do órgão ou entidade para oferecer uma resposta adequada. Essa “distância” entre o texto formal produzido pela área técnica do órgão ou entidade e as manifestações dos cidadãos não pode prejudicar o atendimento prestado pela Ouvidoria. É sempre necessário revisar esses textos, substituindo expressões de cunho técnico e explicando melhor o conteúdo da informação.

A **linguagem cidadã** deve ser clara, acessível e de fácil compreensão, proporcionando um atendimento adaptado às necessidades do usuário.

A **linguagem cidadã** é simples, clara, concisa e objetiva, que considera o contexto sociocultural do usuário, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 3º, X).

Imagine, por exemplo, que um cidadão dirija uma manifestação a uma ouvidoria pública e receba uma resposta começando com a expressão “*acusamos o recebimento da sua manifestação...*”. O uso dessa expressão é muito frequente nos órgãos e entidades nas respostas a ofícios e outras comunicações oficiais, mas já houve casos em que ouvidorias receberam ligações do cidadão perguntando do que ele estava sendo acusado.

A **linguagem inclusiva** é aquela que não usa expressões preconceituosas ou ofensivas a indivíduos ou grupos. Esse cuidado deve ser tomado com diversos grupos sociais. Por exemplo, várias expressões comumente usadas têm origem racista e continuam reproduzindo o racismo, como: ‘a coisa está preta’, ‘inveja branca’, ‘cabelo ruim’. Para se referir a pessoas com deficiência, jamais use termos pejorativos como ‘aleijado’ ou ‘inválido’, use, preferencialmente, a expressão ‘pessoa com deficiência’, que é adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Diga ‘homossexualidade’ e nunca ‘homossexualismo’. Em geral, transexuais usam um nome social, que é diferente daquele que consta nos documentos oficiais. Nesse caso, pergunte como a pessoa gostaria de ser chamada.

É preciso ter bastante cuidado na elaboração de resposta, em especial quanto ao uso de expressões que são corriqueiras na Administração Pública, mas que podem parecer estranhas ao usuário.

Para aprender mais sobre **linguagem cidadã**, leia a cartilha produzida pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, “Fugindo do ‘burocratês’, como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público”, disponível no *link* <http://www.gespublica.gov.br/content/cartilha-sobre-linguagem-cidadã>. Para dicas sobre **linguagem inclusiva**, consulte o Manual de Comunicação da Secretaria de Comunicação do Senado Federal, no *link*: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/redacao-e-estilo/estilo/linguagem-inclusiva>.

### **Técnicas de comunicação no atendimento presencial**

Para compreendermos essas técnicas de forma adequada, começaremos aprendendo a respeito da **empatia**, que, segundo Henrik Fexeus (2014), significa “criar harmonia e relações amistosas”. Segundo o autor, ao estabelecer empatia, estamos gerando um relacionamento de confiança mútua, consentimento, cooperação e abertura às ideias do outro.

A empatia, portanto, é a base sobre a qual deve ser construída uma comunicação significativa entre o Estado e o cidadão.

De que forma a empatia irá influenciar o atendimento prestado por uma ouvidoria pública?



Em primeiro lugar, a empatia levará o agente público responsável pelo atendimento a adaptar-se à maneira como o usuário prefere comunicar-se. De acordo com Fexeus (2014), essa tarefa envolve a tentativa de manifestar a mensagem da forma como o interlocutor teria feito. Dessa forma, o agente público estará utilizando o código que o cidadão já conhece.

É importante ainda refletir sobre essa necessidade de adaptação. Ao atender uma pessoa presencialmente, por telefone, ou mesmo de forma virtual, o agente público responsável pelo atendimento deve esforçar-se para “suspender” temporariamente a sua própria personalidade, oferecendo-se genuinamente para compreender o usuário e a realidade na qual ele está inserido. O cidadão, assim, se sentirá mais seguro para expressar seus interesses e, ao mesmo tempo, estará mais aberto a receber negativas com relação às pretensões apresentadas.

E como funciona a empatia na prática?

Há várias **técnicas** e métodos para se **estabelecer a empatia**, e que podem ser amplamente adotados no atendimento pela ouvidoria, especialmente quando estivermos diante do atendimento presencial ou por telefone.

Vamos conhecer algumas?

- **Acolhimento**



As pessoas devem ser recebidas pela ouvidoria com cortesia, de preferência sendo tratadas pelo nome, de forma que o deixe confortável. O acolhimento também pressupõe a escuta com atenção, e o agente público responsável pelo atendimento deve esforçar-se para validar a participação do cidadão tanto de forma verbal quanto não verbal.

É importante ainda cuidar para que não haja interrupção das narrativas e para que a forma de manifestação de eventuais desgostos ou discordâncias seja encarada com tranquilidade.

- **Como usar a sua voz**



Para o sucesso de um atendimento baseado na linguagem oral, são necessários alguns cuidados especiais relacionados com o tom da sua voz e também com o conteúdo da fala.

A voz é uma ferramenta poderosa, principalmente no atendimento por telefone, pois neste tipo de atendimento ela não pode ser complementada por outra técnica de comunicação. Por isso, é fundamental adaptar-se ao modo como o interlocutor usa a sua voz. Não estamos falando de uma imitação perfeita, mas de um cuidado especial relacionado ao volume da voz, ritmo da fala, vocabulário utilizado e outros aspectos por meio dos quais seja possível estabelecer uma proximidade maior com o cidadão.

Os principais elementos da fala, que merecem atenção especial por parte de quem trabalha com o atendimento, são os seguintes:

- ✓ **Tonalidade** – voz profunda *versus* voz leve;
- ✓ **Plenitude** – voz rica e plena *versus* voz delicada e sedutora;

- ✓ **Melodia** – voz monótona *versus* voz melódica;
- ✓ **Ritmo** – rápido *versus* lento;
- ✓ **Força e volume** – fala mansa e baixa *versus* fala forte e alta.

### Saiba +

Costumamos falar numa velocidade equivalente ao nosso pensamento e compreensão das coisas. Se você falar devagar demais, entediará o ouvinte. Se falar rápido demais, poderá perdê-lo. Ao falar na velocidade certa, os seus pensamentos são expressos como palavras na mesma cadência na qual a pessoa está acostumada a pensar.

- **Expressões idiomáticas**



O uso de expressões idiomáticas ou práticas linguísticas regionais deve ser feito com muito cuidado. Algumas vezes, a pessoa que atende não está no mesmo local, tem uma origem diferente ou é de outra faixa etária, e por isso é preciso muito cuidado com relação a certas características linguísticas:

- ✓ **Gírias** – são específicas de certas tendências, regiões e faixas etárias. Em geral, as gírias não compõem a linguagem adequada ao ambiente de trabalho, e por isso devem ser evitadas.
- ✓ **Jargões** – apenas devem ser usadas as expressões que sejam necessárias para o tópico específico de discussão. O cidadão pode até ter algum conhecimento técnico sobre o assunto objeto do atendimento, mas esta não é a regra. O importante é estabelecer uma linguagem mais próxima à do interlocutor, sem exageros.
- ✓ **Experiências pessoais** – deve-se evitar o uso de expressões pouco significativas, como “em tudo quanto é lugar”, “sabe como é”, ou estabelecer um nível de intimidade maior que o necessário com o cidadão.
- ✓ **Palavras de transe** – Palavras de transe são aquelas que usamos muito em todos os tipos de situações, tais como gírias, jargões ou outras expressões. Geralmente são palavras que escutamos com frequência e passamos a usar habitualmente. Se forem utilizadas com moderação, podem auxiliar a conquista da empatia.

## Saiba +

Há ainda algumas atitudes que devem ser evitadas, especialmente no atendimento presencial ou por telefone:

- chamar o usuário de “meu querido”, “amigo”, “meu filho”. A pessoa atendida deve ser tratada pelo nome e pelos pronomes senhor ou senhora, independente da sua idade;
- demonstrar irritação, cansaço, preocupação;
- interromper a fala do cidadão, a não ser que seja absolutamente necessário;
- demonstrar insegurança/fragilidade emocional.

- **Coerência entre palavras e atitudes**



A forma como nos comunicamos pode provocar diferentes reações emocionais nas pessoas, independentemente de nossa vontade, e isso pode acontecer de forma intencional ou não intencional. Além disso, as nossas próprias emoções também podem influenciar o estado emocional daqueles com quem nos comunicamos.

Para que as pessoas entendam o que queremos dizer, é necessário projetar a emoção que expresse de maneira adequada a mensagem que queremos transmitir. Se você precisar acalmar alguém, por exemplo, jamais deve levantar a voz ou segurar a pessoa. Para ajudar alguém a relaxar, você precisa transmitir tranquilidade.

Na atividade de atendimento, é necessário falar de forma a expressar aquilo que se pretende oferecer ao cidadão. Agindo assim, você transmitirá confiança à outra pessoa, por meio de uma comunicação clara e sincera. Por outro lado, se houver desarmonia entre as palavras ditas e a comunicação não verbal, ou o tom de voz utilizado, pode-se passar uma mensagem silenciosa de desconforto ou irritação. Na maioria das vezes, essa mensagem não verbal passa a ser prioritária, comprometendo assim a empatia.

- **A nobre arte de concordar com as pessoas**



Uma poderosa forma de criar empatia é concordar com as pessoas. Observar atitudes ou escutar opiniões com as quais você possa concordar irá facilitar uma eventual mudança de posicionamento perante outros momentos. No dia a dia de uma ouvidoria, por exemplo, se você pretende informar a respeito de alguma situação, você pode encontrar resistência se disser à pessoa simplesmente que ela está errada. Lembre-se: a pior coisa que você pode fazer se quiser convencer alguém a adotar suas opiniões é confrontá-la diretamente (Fexeus, 2013).

As palavras “se eu estivesse na sua situação, pensaria como você” podem operar maravilhas para a construção de uma relação baseada na empatia. Por isso, sempre que possível, o agente público responsável pelo atendimento deve tentar colocar-se no lugar do cidadão para melhor orientá-lo sobre sua situação ou problema.

Após manifestar concordância em relação ao posicionamento da outra pessoa, o desafio passa a ser de conduzi-la em direção a um estado emocional mais adequado quanto a uma nova abordagem ou ideia apresentada por você, estabelecendo uma base sólida para a resolução do problema ou situação de forma conjunta.

Na tarefa de buscar pontos de concordância com o cidadão, você precisará tomar cuidado para não passar a ele a falsa sensação de que seu problema será resolvido quando isso não for possível. É preciso ainda ter atenção para não reforçar posicionamentos em prol do conflito. Lembre-se de que você é um agente público, e que deve trabalhar pela melhoria do serviço público, e não apenas criticá-lo.

- **Linguagem corporal**



Conforme você já sabe, a linguagem não verbal é expressa pela maneira como utilizamos nosso corpo, muitas vezes refletindo o nosso estado emocional. Esse tipo de

comunicação ocorre por meio de gestos, mímicas, olhares, expressões faciais e corporais, que podem reforçar ou contradizer o que está sendo falado.

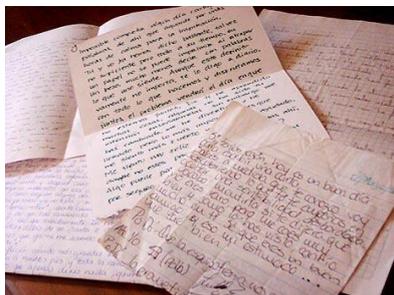
Então como se deve usar a linguagem corporal para criar empatia?

Fexeus (2014) nos orienta da seguinte maneira: *“copie a outra pessoa ou, em outras palavras: observe a postura da pessoa, o ângulo da cabeça, como ela mantém os braços, etc, e depois faça o mesmo”*. Essa técnica é chamada de **alinhamento** ou **espelhamento**. No alinhamento, você move a parte correspondente do seu corpo quando a pessoa com quem estiver conversando mover a mesma parte do corpo dela (exemplo: se ela mover o braço direito você moverá o braço direito também). Este método funciona bem se você estiver sentado ou de pé, próximo à pessoa em questão. No espelhamento, você move a parte oposta do seu corpo (exemplo: ela move braço direito e você o esquerdo). Este método é usado quando se está sentado ou de pé, de frente para a pessoa.

Pease e Pease (2005) nos ensinam três regras para uma interpretação correta da linguagem corporal:

- a) **Leia os gestos em grupo:** Um gesto é como uma palavra e pode ter vários significados diferentes. Assim como as palavras somente fazem sentido quando aparecem ao lado de outras formando frases, os gestos aparecem no que os autores chamam de “grupos gestuais”. Esses grupos sempre revelam a verdade sobre os sentimentos e atitudes das pessoas. Para fazer a leitura correta, é importante observar o grupo gestual. Todos fazemos gestos repetitivos que revelam, por exemplo, se estamos entediados ou sob pressão. Alisar ou enrolar os cabelos continuamente é um conhecido exemplo desse estado emocional. Isolado de outros, porém, esse gesto provavelmente significa que a pessoa está em dúvida ou ansiosa.
- b) **Fique de olho na coerência:** As pesquisas mostram que os sinais não verbais têm um efeito cinco vezes maior que as palavras pronunciadas, e que quando não há coerência entre uns e outros as pessoas dão mais importância à mensagem não verbal, desconsiderando o conteúdo transmitido oralmente. Você acreditaria numa pessoa que pregasse tolerância e compaixão dando socos na mesa?
- c) **Leve em conta o contexto:** Todo gesto deve ser considerado no contexto em que ocorre. Uma pessoa sentada num ponto de ônibus com as pernas e os braços firmemente cruzados e o queixo abaixado em um dia de inverno provavelmente está com frio, e não numa atitude defensiva. Mas se esta pessoa adota a mesma postura quando você está tentando convencê-la de uma ideia, produto ou serviço, provavelmente ela está discordando ou rejeitando sua proposta.

## Linguagem escrita



Os princípios e as técnicas aprendidas até aqui se aplicam também à comunicação escrita, cujo uso vem se tornando cada vez mais comum no dia a dia das ouvidorias, já que, em razão da evolução tecnológica, o atendimento à distância tem se consolidado como a mais difundida forma de atendimento ao cidadão.

A necessidade de comunicação escrita por parte da ouvidoria pode surgir na resposta a uma simples mensagem eletrônica, carta ou mesmo a manifestação recebida por meio das redes sociais. Algumas vezes, a interação com o usuário ocorre somente por escrito, e em outras ela se dá em substituição ou complementação ao atendimento presencial ou telefônico.

Atenção! É necessária uma atenção especial na elaboração das **respostas-padrão**, pois o cidadão pode ter a percepção de que não está recebendo um atendimento personalizado ou que a resposta recebida não reflete a sua manifestação. Se isso acontecer, provavelmente o usuário não procurará mais o serviço.

## Atendimento por telefone

Os princípios e técnicas que estudamos até agora também se aplicam ao atendimento por telefone, tanto ao prestado diretamente pela ouvidoria quanto pelas centrais de atendimento.

O atendimento telefônico tem como **vantagens a rapidez com que os casos são resolvidos**, a **facilidade de acesso ao órgão ou à entidade** e o **oferecimento de uma resposta imediata**, quando isso for possível. Entretanto, é preciso observar a linguagem utilizada nas respostas e a postura do atendente.

## Dicas Úteis

- ✓ Não deixe o telefone tocando por muito tempo, máximo 3 toques (demonstra descaso);
- ✓ Não atenda com um simples “alô”, mas sim o nome da unidade, nome da pessoa que está atendendo e uma saudação;
- ✓ Mesmo que atenda o telefone inúmeras vezes, para o cidadão é a primeira vez;
- ✓ Não coma, fume, beba ou masque chiclete enquanto estiver atendendo o telefone;
- ✓ Não utilize o tom da voz muito alto, nem com muita velocidade, fale de forma pausada e pergunte se está sendo compreendido;
- ✓ Sempre espere o cidadão desligar o telefone primeiro;
- ✓ Não fale com outras pessoas ao mesmo tempo enquanto fala ao telefone com o cidadão;
- ✓ Anote o nome da pessoa com quem está falando para não confundir;
- ✓ Possua papel e caneta ao lado do telefone, bem como todas as informações e dados necessários para não precisar pedir para aguardar a cada pedido;
- ✓ Se o cidadão liga irritado porque já foi transferido inúmeras vezes e não consegue ser atendido, mantenha a calma e deixe-o falar, ouça atentamente a demanda, seja solidário e procure propor uma alternativa para o problema, sem fazer falsas promessas!;
- ✓ Não use diminutivos, nem chame o cidadão de “meu querido”, “meu irmão”, “meu filho”, etc.;
- ✓ Tampe o bocal quando estiver perguntando o ramal ou a forma de fazer a transferência para o colega ao lado;
- ✓ Anote os recados de forma completa (nome, telefone, local, etc);
- ✓ Não é necessário dar muitas explicações sobre a ausência do Ouvidor ou servidor da Ouvidoria (vida pessoal);
- ✓ Não use gírias, jargões (“vou armar o maior barraco”);
- ✓ O tom da fala deve ser correspondente ao que está dizendo;
- ✓ Não fique em silêncio completamente; e
- ✓ Tente descobrir o que já foi dito pelo cidadão para evitar que ele tenha de repetir novamente quando da transferência de ligação.

No caso das centrais de atendimento, muitas vezes são contratadas empresas especializadas nesse tipo de serviço. As empresas, por sua vez, contratam as atendentes e elaboram os *scripts* e roteiros de atendimento, normalmente com uma padronização na fraseologia. Como as empresas em geral não são especializadas em ouvidoria, as informações contidas nos *scripts* e roteiros podem não ser suficientemente claras para o cidadão.

Caberá à ouvidoria, portanto, avaliar esse material, buscando identificar as reais necessidades do usuário que busca o atendimento. Além disso, os roteiros devem sempre prezar pela empatia, dedicando atenção e credibilidade ao cidadão em sua fala. Após esse acolhimento, será possível iniciar o atendimento, prestando os necessários esclarecimentos de forma clara e objetiva, ainda que o órgão não tenha competência para tratar aquela manifestação.

É importante também que o atendente não apenas leia as informações constantes no roteiro *ouscript*, mas explique o que for necessário de forma clara e educada, aprimorando a relação do usuário com o órgão.

## MÓDULO 3 – SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS

### Introdução

A divergência e o conflito são essenciais em uma sociedade livre. Não há como imaginar uma democracia plural sem a existência de desacordos e divergências relacionadas ao papel do Estado. Os choques entre as diversas concepções morais e políticas definem a nossa convivência como seres humanos.

Podemos dizer que um grupo de pessoas sem conflito constituiria uma negação da própria condição humana que, se atingida, resultaria em uma grande perda moral.

Democracia plural é o regime político que respeita e leva a sério as divergências e os desacordos entre as pessoas, criando procedimentos que permitem fazer do conflito um combustível para impulsionar mudanças sociais e permitir que os anseios dos diversos setores da população sejam atendidos pelo Estado.

Antes de avançar, é importante deixar claro, em um conceito sintético, o que se entende por conflito.

Conflito é o processo ou estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis.<sup>1</sup>

É a incompatibilidade existente entre posições sociais ou políticas manifestadas publicamente.<sup>2</sup>



O conflito já foi encarado como algo negativo, como uma causa de desagregação e desunião entre as pessoas. De acordo com esse raciocínio, deveríamos buscar sempre

<sup>1</sup>YARN, Douglas H. Dicionário de Resolução de Conflitos. São Francisco: Ed. Jossey Bass, 1999.

<sup>2</sup>BERGSTRÖM, 1970, citado por ABREU (2013:68).

eliminar o conflito. Afinal, se ele apenas desagrega e dissolve laços, por que preservá-lo? Por que não criar uma comunidade em que todos pensam da mesma forma e perseguem os mesmos objetivos?

Essa ideia pode até parecer atraente se não a analisarmos com cuidado. A afirmação de que as pessoas devem ter opiniões idênticas pode conduzir a conclusões perigosas: afinal, foi com base nessa ideia que foram estabelecidos regimes políticos autoritários, responsáveis por sufocar a divergência e impor a todos uma visão única de mundo, reprimindo quem pensasse de maneira diferente.

Os conflitos e divergências sempre existirão, pois fazem parte da própria humanidade. O que é diferente é o tratamento que se dá a estes desacordos: enquanto uma **democracia plural** respeita os conflitos e **institucionaliza processos de resolução pacífica**, os regimes autoritários os reprimem, geralmente por meio da violência. Podemos dizer, portanto, que a existência do conflito assegura a nossa liberdade enquanto integrantes de uma comunidade.

A função de uma democracia não é a eliminação do conflito. Seu objetivo é criar formas pacíficas de resolver os conflitos, utilizando-os para produzir mudanças e melhorias nas relações sociais. Por isso se diz que a democracia é o regime político que permite a **autorrealização** e a **autonomia** das pessoas.

Mas por que precisamos compreender os conflitos para poder atender bem ao cidadão?

É muito simples. Muitas vezes, quando um cidadão procura uma ouvidoria, ele está vivenciando uma situação de conflito. A compreensão desse tipo de situação é importante para que ele seja tratado de maneira adequada, com empatia e respeito.

### **O diálogo como instrumento para a resolução de conflitos**

Considerando que a democracia é o regime que, por definição, busca resolver os conflitos levando em conta a opinião dos envolvidos, devemos nos perguntar: como resolver situações de conflito trazidas à ouvidoria de maneira a promover o diálogo entre o Estado e a sociedade?

A partir de agora começaremos a falar um pouco sobre a resolução consensual de conflitos.<sup>3</sup> Nosso objetivo será justamente tornar produtivo o diálogo entre pessoas que buscam o consenso.

---

<sup>3</sup> Falaremos indistintamente em *resolução consensual de conflitos*, *solução consensual de conflitos* e *solução pacífica de conflitos*.

O primeiro conceito importante é o **diálogo**. Como instrumento para a resolução de conflito, o diálogo é condição imprescindível para preservação das relações sociais. A comunicação, como você já sabe, exerce um importante papel na construção das relações sociais, e por isso o diálogo não violento constitui o fundamento de todas as formas consensuais de resolução de conflitos, viabilizando a escuta e considerando o ponto de vista do outro como uma contribuição a ser avaliada e levada em consideração.

O diálogo convida seus participantes a se distanciarem de seus próprios interesses e necessidades e a trabalharem em prol dos interesses e necessidades de todos os envolvidos no conflito. Apenas comunicando-se as pessoas podem ser sensibilizadas para valorizar as diferenças e ampliar as alternativas de soluções que beneficiem a todos.

As modalidades de resolução consensual de conflitos são os meios pelos quais o Estado se coloca à disposição do cidadão para que ele se manifeste e tenha uma influência real em uma decisão estatal. Essas modalidades são, portanto, formas de **canalizar conflitos**, aproveitando seu aspecto positivo, conferindo voz ativa às pessoas afetadas por decisões administrativas, e **viabilizando a sua participação nos assuntos da Administração Pública**.

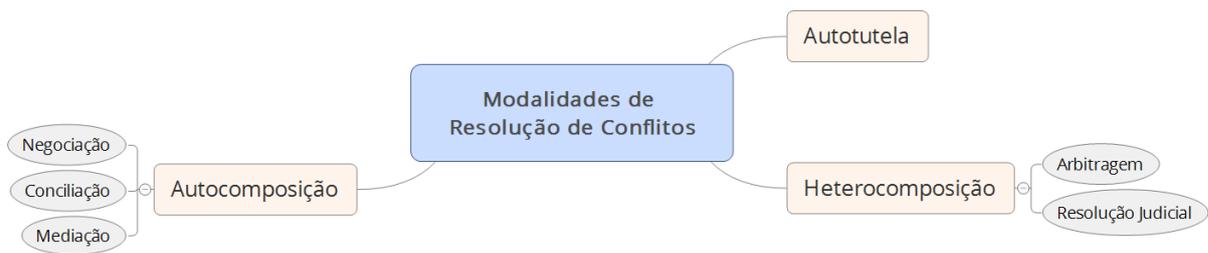
### Saiba +

Resolver um conflito não significa eliminá-lo. Como já discutimos, um conflito pode ser trabalhado e direcionado à finalidade de trazer avanços sociais. No entanto, se ignorada ou subestimada, uma divergência que poderia ser facilmente solucionada pode gerar violência e conflitos sociais.

### Modalidades de resolução de conflitos

Quais seriam as principais modalidades de resolução de conflitos?

Normalmente a palavra “composição” é empregada para abordar possíveis formas de encaminhamento e tratamento das controvérsias. Diante do conflito, as partes têm basicamente três opções: resolver a questão utilizando a força (**autotutela ou autodefesa**), buscar uma solução por meio do diálogo e do consenso (**autocomposição**), ou buscar a solução por meio da decisão de um terceiro (**heterocomposição**).



## Autotutela

A autotutela só é permitida em casos bastante restritos. O mais conhecido é a legítima defesa, que concede à pessoa que é injustamente agredida o direito de repelir pessoalmente a agressão, desde que o faça imediatamente e utilize meios moderados, ou seja, é a justiça sendo feita pelas próprias mãos.

Ainda hoje essa modalidade é encontrada no Direito brasileiro; aqui podemos citar alguns exemplos, como: o direito a greve, prisão em flagrante por qualquer pessoa, legítima defesa, etc. Lembrando sempre que, em todos esses exemplos, há limites, portanto, não sendo respeitados esses limites, as ações de autotutela serão consideradas crimes, tendo em vista que a autotutela é medida excepcional.

## Heterocomposição

A heterocomposição, por sua vez, ocorre quando uma terceira parte, no caso, um agente exterior que não está envolvido no conflito, é chamada para dar a solução. Exemplos de heterocomposição são a arbitragem e a resolução judicial /jurisdição. A seguir vamos falar um pouco sobre esses exemplos:

A **arbitragem** é um método heterocompositivo em que as partes definem que uma pessoa ou entidade privada irá solucionar o seu problema, sem a participação do judiciário. Caracterizada pela informalidade, a arbitragem oferece decisões rápidas e especializadas para a solução de controvérsias. Para recorrer à arbitragem, as partes devem estabelecer em contrato (por cláusula arbitral) ou simples acordo (por meio de compromisso arbitral) que vão utilizar o juízo arbitral para solucionar controvérsia existente ou eventual em vez de procurar o Poder Judiciário. A sentença arbitral tem o mesmo efeito da convencional, sendo obrigatória entre as partes.

A **resolução judicial**, ou a jurisdição, caracteriza-se especialmente pela composição da lide por meio do Estado, que faz às vezes do terceiro alheio às partes. Este, por meio de pessoas especialmente autorizadas para agir em seu nome, diz qual é a solução mais

adequada para a resolução do problema instaurado, sempre se pautando no seu próprio direito objetivo, visando a manter a paz social, única capaz de assegurar sua existência e a convivência mútua dos seres humanos.

### Autocomposição

A autocomposição – modalidade de solução de controvérsias em que se insere a resolução consensual de conflitos – ocorre quando as próprias partes envolvidas no litígio conseguem chegar a uma solução, exercendo a autonomia da vontade. Quanto aos métodos autocompositivos, podemos citar a negociação, a conciliação e a mediação.



Na **negociação**, as próprias partes conseguem, modificando espontaneamente os seus posicionamentos, chegar a um acordo. Para isso existem várias técnicas que podem ser utilizadas pelos próprios envolvidos na controvérsia, e algumas delas você conhecerá mais adiante.

Já na conciliação e na mediação, a autocomposição é facilitada pela atuação de um terceiro. Na **conciliação**, temos a figura do conciliador, que auxilia as partes a chegar a um acordo, mas sem forçá-las, expondo as vantagens e desvantagens das suas posições e propondo saídas e alternativas para a controvérsia. Na **mediação** também temos a atuação de uma terceira pessoa, mas sua função é auxiliar as partes, mediante técnicas adequadas, a estabelecerem um canal de comunicação para que elas construam, por si, a composição do conflito da maneira mais satisfatória. A missão do mediador, portanto, é facilitar o diálogo das partes em conflito, mediante técnicas específicas. Por isso é que o mediador é, na prática, um *facilitador*.

### A importância dos processos autocompositivos em uma democracia

Na democracia participativa, os conflitos devem ser resolvidos de maneira produtiva, ou seja, com o objetivo de fortalecer a relação social na qual estão envolvidas as partes da disputa, a partir de valores, técnicas e habilidades específicas. Isso significa estimular as partes a desenvolverem soluções criativas que permitam a compatibilização de interesses aparentemente contrapostos.

Os processos autocompositivos tendem a ser mais construtivos do que os outros. Isso porque esses métodos promovem a autonomia das pessoas, valorizando seus posicionamentos e suas posturas, e permitindo que elas próprias resolvam a controvérsia, sem imposições externas.

Com base nessa classificação das resoluções de conflitos, já podemos, enfim, começar a falar mais especificamente sobre a autocomposição, ou seja, sobre as formas de resolução consensual de conflitos.

### Saiba +

A nova Lei nº 13.460/2017, em seu art. 13, VII, traz como uma das atribuições precípua das ouvidorias: *“promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes”*.

A Instrução Normativa OGU nº 5, de 15 de junho de 2018, também trouxe, em seu art. 3º, inciso II, como atribuição das ouvidorias públicas federais *“promover a adoção de mediação e conciliação entre usuários de órgãos e entidades públicas, com a finalidade de ampliar e aperfeiçoar os espaços de relacionamento e participação da sociedade com a administração pública”*.

## Experiências de solução consensual de conflitos entre Estado e cidadão no Brasil

Seguindo nosso estudo, vamos falar agora sobre algumas experiências importantes de solução consensual de conflitos entre Estado e cidadão no Brasil. Abordaremos a atuação do Poder Judiciário com o novo Código de Processo Civil e também as práticas de resolução de conflitos desenvolvidas por instituições no âmbito do Poder Executivo.



- **Solução consensual no Poder Judiciário**

No Brasil, existem experiências de métodos de solução consensual de conflitos no Poder Judiciário. O novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), que entrou em vigor em março de 2016, enfatiza a importância desses procedimentos.

Art. 3º  
(...)

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.  
(...)

§ 2º Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: (...)



- **Solução consensual no Poder Executivo federal**

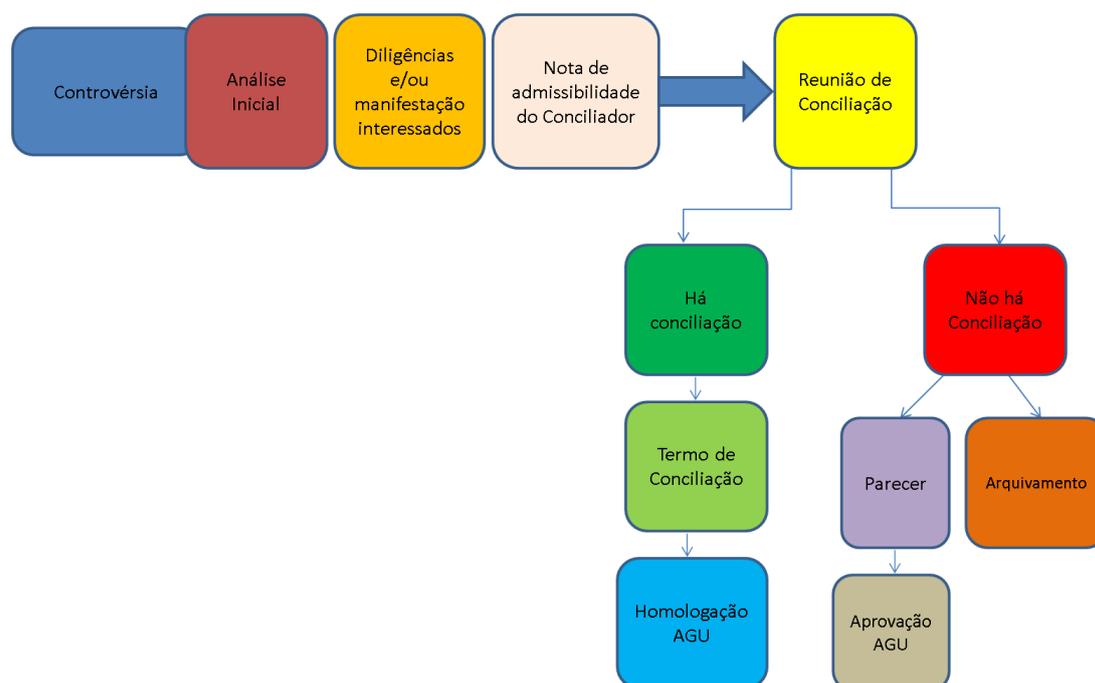
Na Administração Pública, a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, regulamenta as formas de solução consensual de conflitos. Esta lei trata de procedimentos, diferencia mediadores judiciais dos extrajudiciais e impõe a confidencialidade como regra nos processos de solução consensual de conflitos.

Abaixo, listamos algumas práticas importantes de solução consensual de conflitos na Administração Federal.

- a) Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)**

A CCAF, que pertence à estrutura da Advocacia-Geral da União, é o órgão responsável por receber e *“avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio da conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União”*, bem como *“dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”* (art.18 do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010).

## Procedimentos da CCAF



### b) Ouvidoria-Geral da União (OGU)

A Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU) é responsável por decidir recursos quando ocorrer negativa de acesso a informações pelos órgãos ou Entidades do Poder Executivo Federal, conforme disposto no art. 16 da Lei de Acesso à Informação<sup>4</sup>.

No desempenho dessa atividade, a OGU utiliza três estratégias de resolução de conflito, a depender do caso. São elas:

**Resolução Negociada:** busca-se a solução do conflito diretamente com o órgão possuidor da informação. O Decreto nº 7.724, de 30 de maio de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, estabeleceu no §1º do art. 23 que “a Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos”. Com fundamento nesse dispositivo legal, a CGU, sempre que necessário para decidir um recurso, realiza contato com os órgãos que negaram acesso às informações, esclarecendo pontos relevantes e auxiliando o cidadão na compreensão dos motivos que deram causa à negativa de acesso a informações. Muitas vezes, o simples esclarecimento de questões básicas referentes à Lei pode solucionar, de maneira simples, o conflito que originou o recurso.

<sup>4</sup> Lei nº 12.527/2011.

Nesse momento, a CGU também pode indicar ao órgão que disponibilize a informação ao cidadão, quando o servidor responsável pelo processo perceber que o órgão detentor da informação não poderia ter negado acesso. Esse julgamento se baseia na interpretação dos precedentes já julgados pela própria CGU, da legislação em vigor e mesmo de decisões judiciais que tenham tratado sobre o assunto.

Desse modo, a resolução negociada abre a possibilidade para que o órgão detentor da informação disponibilize diretamente a informação ao cidadão, garantindo assim a efetiva entrega da informação, bem como oportunidade de reflexão para alteração da cultura organizacional e o fomento à transparência pública.

#### **CASO PRÁTICO**

Um interessante exemplo de resolução negociada bem-sucedida realizada pela OGU/CGU ocorreu em um recurso de acesso à informação em que se pedia acesso a íntegra do contrato de patrocínio firmado entre um banco público e um clube de futebol. O banco negou acesso ao documento por entender que a disponibilização das informações poderia o colocar em desvantagem comercial em relação aos demais bancos, bem como prejudicar estratégias comerciais do próprio clube beneficiário do patrocínio. Com a apresentação de recurso à CGU, iniciaram-se as tentativas de negociação. Primeiramente, a interlocução foi feita por meio de ofícios, sem contato pessoal, mas a negociação não avançou.

Posteriormente, passou-se para o contato pessoal entre dirigentes da OGU/CGU e do banco público. Um servidor da OGU foi designado para ir até a sede do banco e analisar o processo pessoalmente, a fim de verificar a possibilidade de haver informações públicas. Na reunião presencial, inicialmente o banco sustentou as mesmas razões para a negativa de acesso à informação. O servidor da CGU procurou demonstrar que a solução poderia ser construída em conjunto e em conformidade com a Lei nº 12.527/2011. A CGU propôs que fosse feita uma avaliação em conjunto do documento, evitando as discussões em abstrato que impediram a solução do caso por meio da troca de ofícios.

Nesse momento, um dos superintendentes do banco, avaliando o real ambiente da negociação, permitiu que o servidor da CGU avaliasse o documento em conjunto com um advogado. Houve uma análise amistosa de cada uma das cláusulas em que as ideias foram expostas a partir de uma referência agora concreta. Comprovada a existência de informações públicas, era certo que a CGU decidiria pelo provimento do recurso, ainda que parcialmente. Esta decisão não era o que desejava o banco. Todavia, o banco público percebeu que poderia proteger o que realmente era importante e ao mesmo tempo disponibilizar informações à sociedade, nas partes em que isso coubesse. Por

outro lado, sem a cooperação do banco, a decisão da CGU seria imprecisa, pela disponibilização parcial das informações, apenas adiando a solução do problema. Ao final, as informações públicas foram disponibilizadas ao solicitante, que produziu um artigo sobre o contrato. Como não houve recurso para a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), é possível afirmar que o cidadão ficou satisfeito com o desfecho do caso.

**Resolução Facilitada:** busca-se envolver também o cidadão na resolução do conflito, diferentemente da Resolução Negociada, em que apenas o órgão possuidor da informação participa da negociação. A Resolução Facilitada é utilizada nas situações em que o servidor responsável pelo processo percebe que a decisão provável do recurso será o chamado “Desprovemento”, ou seja, a CGU muito provavelmente concordaria com a negativa de acesso apresentada pelo órgão detentor da informação. Geralmente, são situações em que o pedido exigiria um esforço desproporcional da administração para atender à demanda, ou algum tipo de consolidação de informações que também seja muito onerosa.

A legislação de acesso à informação, em especial o art. 13 do Decreto nº 7.724/2012, traz algumas hipóteses que estão mais propensas à utilização da Resolução Facilitada. Como o atendimento da demanda é muito difícil, a opção que a OGU/CGU encontrou para resolver o conflito foi buscar atender, mesmo que parcialmente, o cidadão. Em outras palavras, o servidor responsável pelo processo buscará, ao menos, que parte da informação seja disponibilizada ao cidadão, caso este a considere relevante.

Naturalmente, o próprio cidadão deve ser consultado, informando expressamente que esse tipo de solução lhe interessa. Com isso, evita-se que o solicitante não receba nenhuma informação, o que teria acontecido se apenas uma decisão formal tivesse sido tomada, sem que houvesse abertura para negociação com as partes.

Um ponto importante da Resolução Facilitada é o fato de todas as partes do processo serem envolvidas na negociação. Todavia, as partes não se comunicam entre si. A comunicação fica a cargo da própria OGU/CGU, que faz contatos ora com cidadão, ora com órgão possuidor da informação, buscando uma solução que seja possível e aceitável por ambas as partes.

**Mediação:** a OGU/CGU busca, em algumas situações específicas, realizar mediação entre as partes. Ainda que não seja uma mediação estrita, tanto o cidadão quanto o órgão possuidor da informação são colocados frente a frente para buscarem uma solução conjunta, enquanto um servidor da CGU atua como mediador do conflito. Esse tipo de estratégia é utilizado em situações mais extremas, quando se percebe

oportunidades de ajuste de procedimentos pelo órgão público, ou que o cidadão faz solicitações muito abrangentes e difíceis de serem atendidas.

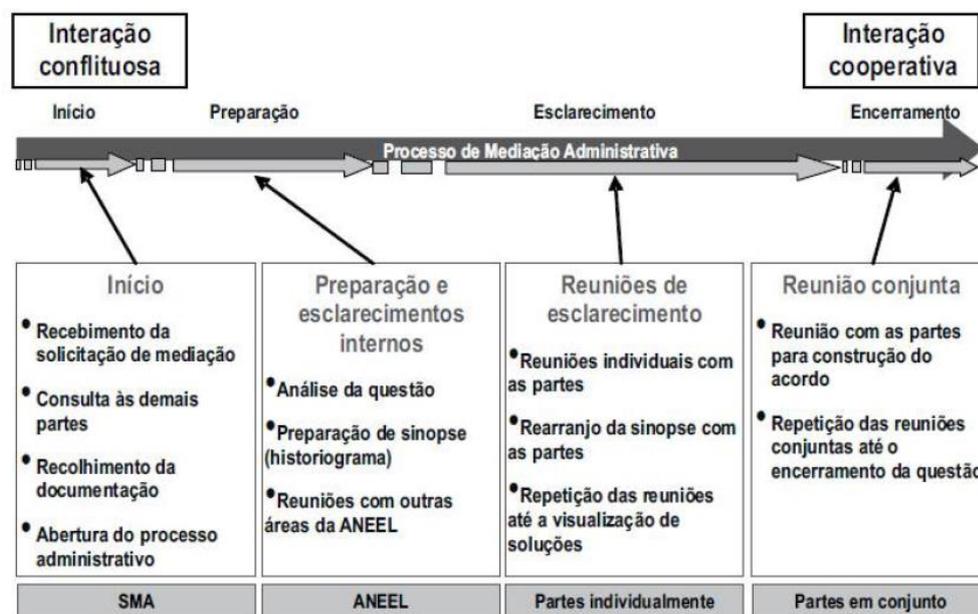
Geralmente, a mediação é utilizada quando se percebe que um mesmo cidadão apresenta um número elevado de demandas de acesso à informação, inclusive com caráter de denúncia, enquanto o órgão detentor da informação não dá adequado tratamento às mesmas, exatamente pelo grande volume de demandas e pela aparente repetição. Durante a mediação busca-se, principalmente, esclarecer ambas as partes quanto a seus direitos e deveres, assegurando-se oportunidade de um lado conhecer o outro, a fim de superar as dificuldades iniciais.

### **c) Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)**

Na sua atuação de reguladora do setor elétrico, a Aneel lida cotidianamente com disputas entre consumidores, distribuidores e produtores de energia elétrica, e é natural que surjam conflitos envolvendo interesses muito sensíveis de todas as partes.

A Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, confere à Aneel a atribuição de dirimir, no âmbito administrativo, controvérsias entre os fornecedores de energia elétrica ou entre eles e os seus consumidores. Com esse fundamento, a Aneel conta com uma Superintendência encarregada de receber pedidos de mediação e de dar-lhes encaminhamento. Analisada a documentação, essa Superintendência realiza reuniões presenciais (quantas forem necessárias), e estimula o acordo entre as partes. Veja o que diz o Caderno Temático da Aneel:

Em termos quantitativos, a SMA/ANEEL tem empreendido uma média de 30 (trinta) mediações anuais, das quais resultam acordos em aproximadamente 90% dos procedimentos instaurados. Tal percentual de êxito deve-se, de forma significativa, à postura das partes, as quais acabam por compreender que uma solução mediada é sempre melhor do que um impasse continuado. Os resultados mencionados são fruto do compromisso da ANEEL com as soluções dialogadas e compartilhadas dos conflitos. Para auxiliar as 24 partes a alcançar o diálogo cooperativo, a SMA/ANEEL busca o constante aprimoramento logístico e de pessoal, propiciando um ambiente favorável à solução dos conflitos e uma equipe de alto nível, dotada de conhecimento aprofundado das técnicas de negociação e comunicação. Esta poderosa ferramenta de solução de conflitos – a mediação – ainda carece de divulgação e entendimento, tanto interno como externo, mas os resultados obtidos servem de incentivo para a continuidade desses esforços em prol do equilíbrio entre os agentes, consumidores de energia elétrica e em benefício da sociedade. (Brasil, 2008: 23-24)



**Fonte:** Caderno temático – Solução de Divergências: Mediação

Por meio da visão de futuro é possível criar opções capazes de gerar benefícios mútuos e que contemplem todas as partes envolvidas. Se os atores atuarem em uma lógica puramente individualista, acabarão obtendo um resultado muito ruim para ambos. Mas se atuarem em uma lógica colaborativa, alcançarão um resultado que, embora não seja o melhor resultado possível da perspectiva individual, é um resultado bastante bom para ambos.

### **A Ouvidoria Pública como espaço de resolução de conflitos com o público interno e externo**

Já comentamos que a ouvidoria é instância de controle e participação social, e, portanto, pode ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado.

Ao mediar o acesso a bens e serviços públicos, as ouvidorias se legitimam como importante instrumento de gestão para a Administração Pública, que tem a oportunidade de aperfeiçoar suas perspectivas e ações, bem como subsidiar a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Ao receber uma manifestação, a ouvidoria deve identificar suas causas, sua procedência e os meios para solucioná-la. Deve contribuir para o aprimoramento de procedimentos técnicos e dinamizar a relação com o cidadão, constituindo um mecanismo de diálogo permanente, e, portanto, de exercício democrático.

Além disso, as ouvidorias desempenham um importante papel pedagógico, uma vez que atuam numa perspectiva informativa, trazendo aos cidadãos mais conhecimento sobre seus próprios direitos e responsabilidades, incrementando, assim, a capacidade crítica e autonomia dos demandantes.

O trabalho das ouvidorias envolve tensões e negociações entre o órgão ou entidade e o público externo ou interno. O público interno da ouvidoria são os servidores e empregados do órgão ou entidade pública, que utilizam a ouvidoria como canal para manifestar seus anseios e perspectivas. A depender da natureza da ouvidoria, é possível que o público interno seja o responsável pela maior parte das manifestações. Em alguns órgãos e entidades já foram criadas estruturas de ouvidoria apenas para atender a esse público.

O público externo, por sua vez, é composto por cidadãos, grupos ou instituições que de alguma forma têm interesse nos serviços e políticas públicas geridas pelo órgão ou entidade pública, e utilizam a ouvidoria como canal para se manifestarem.

Qualquer cidadão, seja pertencendo ao público interno ou externo, pode apresentar, sem qualquer ônus, manifestação a uma ouvidoria pública. Nesse contexto, a resolução de conflitos surge como um bom método de atuação por parte das ouvidorias. Por meio do diálogo entre as partes, a resolução pacífica permite a criação ou recriação da relação, propiciando a solução de conflitos por meio da comunicação, do exercício partilhado da autonomia e da força transformadora do diálogo entre o Estado e o cidadão.

Nesse sentido, os conflitos entre o usuário e o Estado (público externo), bem como entre servidores ou empregados públicos (público interno), podem ser objeto de pacificação. A ouvidoria surge como o espaço no qual esse processo pode acontecer.

### **Condições para resolução consensual de conflitos**

Primeiramente, a solução para o conflito que chega à ouvidoria precisa ser legalmente possível. O cidadão não tem obrigação de conhecer a legislação relacionada ao conflito. É importante que a ouvidoria ou a área responsável do órgão ou entidade faça uma análise de viabilidade da solução do ponto de vista legal.

Além disso, é necessário que a ouvidoria assegure um conjunto de condições para a resolução consensual de conflitos.



Uma primeira condição é a discrição ou o **sigilo** entre as partes e entre estas e o mediador. O ambiente físico em que as reuniões de busca conjunta de solução ocorrerão deve ser rigorosamente privado, sem interferências externas. É importante que não haja contaminação sonora – as pessoas que estão dialogando precisam ter certeza de que não estão sendo escutadas por outras pessoas que não estejam participando do processo de composição do conflito.

Somente com privacidade as pessoas expressam seus sentimentos de maneira sincera, e a sinceridade e honestidade das pessoas que participam do processo é imprescindível para atingir um resultado satisfativo para todos os envolvidos. Em outras palavras, a comunicação deve estar livre de restrições que impeçam que as melhores intenções venham à tona e possibilitem a solução da discussão.

### Saiba +

#### E a Lei de Acesso à Informação? Como posso justificar esse sigilo?

A Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015) impõe a confidencialidade como regra nestes processos, determinando que *“toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial, salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação”* (art. 30).

Uma segunda condição para a solução consensual de conflitos é a **igualdade entre as partes**. Todos os participantes devem ter direitos comunicativos iguais. O facilitador envolvido no processo de resolução consensual (mediador, conciliador, agente público

responsável pelo atendimento) não pode excluir uma fala de alguém que possa ter uma contribuição relevante para o diálogo.

Pense por exemplo em um caso de solução consensual em que uma das partes esteja muito irritada ou nervosa, e que se manifeste somente por meio de gritos. Nestas situações, a tendência natural do facilitador seria “cortar” a pessoa que está fazendo isso, certo? O fato de ela estar gritando, porém, não é suficiente para ocasionar a perda de seu direito de fala. Claro que o atendente/facilitador pode intervir e pedir que a pessoa se acalme, porém não pode simplesmente cercear o seu direito de fala – já que essa é a única ferramenta à disposição dos participantes para influenciar a outra pessoa.

Isso não significa, contudo, que não se deva coibir intervenções prolixas, desnecessárias ou que constituam meros desabafos. Nestes casos, pode o facilitador pedir aos participantes que sejam mais claros, mais objetivos e mais focados no assunto que está em pauta.

Um terceiro princípio para a ocorrência de qualquer processo de solução consensual é o estabelecimento de um **ambiente de parceria e de diálogo**. O mínimo que se espera de partes que estejam em ambiente de construção de soluções consensuais é que estejam dispostas a ouvir, dialogar e enfrentar o problema em conjunto. Devem considerar o outro como parceiro, envolver-se proativamente na busca pelas decisões em conjunto, dar crédito ao que o outro tem a falar.

Em quarto e último lugar, é essencial que o facilitador apresente um **plano de trabalho**, que é um instrumento capaz de permitir que as partes identifiquem quais serão as etapas e objetivos previstos ao longo do processo de construção consensual de soluções. Este plano de trabalho deve deixar claros os aspectos operacionais, tais como o nome do facilitador e de sua instituição, o lugar em que ocorrerão os encontros, a frequência e o tempo estimado das reuniões, os objetivos da proposta. O plano de trabalho atua assim como um pré-contrato do processo de solução consensual de conflitos.

Antes de iniciar a tentativa de solucionar os conflitos consensualmente, é fundamental haver acordo acerca desses princípios. Sem este acordo inicial, não é viável sequer iniciar o processo.

### **Papel, objetivos e atributos do facilitador de resolução de conflitos**

O facilitador é um elemento imparcial no processo, porém sua atuação pode definir se a resolução do conflito terá êxito. Ele trata as partes com igualdade e as ajuda a se

comunicarem melhor, neutralizando emoções que muitas vezes afloram num processo de discussão.

Além de ter conhecimento técnico sobre o tema em debate, o facilitador deve entender e interpretar as intenções das partes. Normalmente, no processo de resolução de conflitos, as partes estão num estado sentimental conturbado, e o facilitador deve esforçar-se para minimizar esse desconforto. A autoridade do facilitador está no processo de interação entre as partes, e não no conteúdo dos acordos firmados.

A dinâmica de relacionamento gerada pelo conflito entre as partes tem como seu aspecto mais expressivo a indisposição mútua para alcançar o consenso. Este, por outro lado, é muitas vezes essencial para que o conflito cesse. O facilitador deve ser o elemento que rompe essa dinâmica de conflito, reconduzindo as partes a uma comunicação construtiva que as leve ao caminho do consenso. O facilitador deve chamar as partes à razão, traduzindo a posição de cada um em termos aceitáveis a cada interlocutor do processo, e deixando claro que a decisão é de responsabilidade dos envolvidos. A aproximação proporcionada pela resolução pacífica provoca nas partes uma atitude de responsabilidade perante o outro, pois os compromissos assumidos deverão ser cumpridos.

Para conhecer o perfil do facilitador, vamos falar sobre o seu papel, seus objetivos e atributos.

#### **PAPEL DO FACILITADOR**

- Escutar ativamente;
- Fazer perguntas abertas;
- Fazer perguntas que permitam o esclarecimento de questões;
- Administrar as interações entre as partes;
- Identificar as questões;
- Identificar interesses subjacentes;
- Reconhecer sentimentos;
- Fazer um resumo utilizando linguagem neutra;
- Certificar-se de que nada foi omitido;
- Propor uma organização que gere uma discussão produtiva.

#### **OBJETIVOS A SEREM BUSCADOS PELO FACILITADOR**

- Identificar o “tom” do caso e a base para as declarações;
- Dar às partes a oportunidade de ouvirem o outro lado;

- Ajudar as partes a se sentirem “ouvidas”;
- Construir uma relação de confiança.

#### **ATRIBUTOS DE UM FACILITADOR**

- Equilíbrio
- Criatividade
- Flexibilidade
- Racionalidade
- Empatia
- Conhecimento Técnico
- Experiência Prática
- Sensibilidade
- Consciência Ética

Há ainda uma lista de atributos de natureza menos profissional e mais pessoal, a saber: compreensão da complexidade dos problemas e das preocupações e anseios das partes; intuição para apreender o que as partes não verbalizam; capacidade de conquistar e manter a confiança dos vários intervenientes, firmeza na condução e construção do processo e, finalmente, capacidade de promoção e motivação das partes por meio da valorização de todas as opções positivas.

Ao estudarmos o perfil adequado para escolha de um facilitador, pode nos parecer que, para assumir a função, precisamos estar diante de alguém quase perfeito, mas não é bem assim. Existem pessoas que desenvolvem esses atributos de forma mais natural, enquanto outras necessitarão de maior treinamento e esforço, mas lembre-se de que a resolução pacífica de conflitos é um processo democrático por excelência, que respeita as individualidades do ser humano, e, por isso, sua prática deve ser expandida.

#### **Técnicas de resolução pacífica de conflitos**

O processo de facilitação envolve a aplicação de um conjunto de técnicas, que podem ser mais ou menos adequadas a cada caso concreto. Cabe ao facilitador, em última instância, analisar a conveniência de aplicar cada uma das técnicas existentes no caso concreto. Destacamos aqui algumas técnicas de maior uso no âmbito das ouvidorias e apresentados a seguir um esquema do Procedimento de Resolução Pacífica de Conflitos.

## Procedimento de Resolução Pacífica de Conflitos: Condições e Técnicas



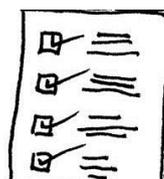
### Diagnosticando o conflito



#### 1) *Acolhimento*

Inicialmente, as pessoas devem ser recebidas pela ouvidoria com cortesia, de preferência sendo tratadas pelo nome, de forma que possam se sentir confortáveis. O acolhimento também pressupõe a escuta com atenção, e o agente público responsável pelo atendimento deve esforçar-se para validar a participação do usuário tanto de forma verbal quanto não verbal.

É importante, ainda, cuidar para que não haja interrupção das narrativas e para que a forma de manifestação de eventuais desagradados ou discordâncias seja encarada com tranquilidade.



#### 2) *Organização das propostas e resumo das ideias*

Na fase de diagnóstico do conflito, principalmente, o facilitador tem o papel de captar e resumir as questões que foram levantadas ao longo do processo. Ele deve também

estabelecer critérios objetivos para solucionar as controvérsias, assegurando-se de que os critérios foram claramente compreendidos por todos participantes.

Resumir é sintetizar o que foi dito. Ao final de cada fala ou depois que todos os presentes se expressarem, o facilitador deve resumir o que foi dito, trazendo uma perspectiva positiva.

Em geral, os resumos devem elencar os interesses, as necessidades, os sentimentos, as preocupações e os valores manifestados durante as narrativas e estabelecer conexões entre os relatos de todos.

O facilitador deve também tomar notas acerca das intervenções das pessoas envolvidas no conflito, de forma a possibilitar que todas as percepções levadas à sua atenção sejam consideradas nos resumos oferecidos ao longo da narrativa.



### 3) *Redefinição com conotação positiva*

Esta técnica é especialmente útil quando as pessoas envolvidas no conflito se expressam de maneira dura ou agressiva, e consiste em redesenhar uma fala dessa natureza, oferecendo uma narrativa reestruturada em conteúdo e forma, que traduza de maneira positiva. O facilitador então pode acolher as atitudes negativas e contextualizá-las positivamente, traduzindo-as em preocupações ou necessidades desatendidas.

Por exemplo, se alguém expressa com veemência sua raiva por não ser ouvido pelo outro ou por ter, na sua percepção, que acatar invariavelmente o que o outro diz ou decide, pode ouvir do mediador: *“Percebo que o fato de você querer participar das decisões e, não identificar espaço para fazê-lo, o (a) deixa descontente e o (a) faz manifestar com vigor essa necessidade”*.



### 4) *Constitucionalização da controvérsia*

É fundamental que o facilitador compreenda os fundamentos constitucionais da controvérsia que lhe é apresentada.

Suponha, por exemplo, que um pequeno proprietário rural reclame junto à Aneel acerca de um corte supostamente indevido de energia que ocorreu em sua propriedade. A

Agência, por outro lado, afirma que o corte de energia se deu em decorrência da falta de pagamento. Mesmo que o usuário ou o órgão público não o compreendam, o facilitador precisa contextualizar a demanda e apreender as suas faces constitucionais. Ele precisa compreender que, de um lado, a energia elétrica é necessária para a dignidade humana do reclamante (art. 1º, III, CF) e, também, para o efetivo exercício de seu direito ao trabalho (art. 5º, XIII, CF). Por outro lado, a alegação da Agência está ligada à eficácia e à economicidade dos serviços públicos (art. 70, CF), pois sem a devida remuneração, não se pode prestar serviços de maneira adequada.

Constitucionalizar o conflito significa ter uma visão mais abrangente do que está sendo discutido, permitindo, por parte do facilitador e dos envolvidos na tentativa de solução consensual de controvérsias, um adequado dimensionamento dos interesses conflitantes.

Não se pode confundir a constitucionalização da controvérsia com uma mera subsunção dos fatos envolvidos com dispositivos do texto constitucional. Constitucionalizar a controvérsia é mais do que isso: é compreender os valores e direitos que constituem o pano de fundo do conflito.

### **Resolvendo o conflito**

Do processo de diagnóstico à resolução do conflito, é necessário produzir uma mudança na percepção das partes envolvidas sobre a natureza e os fatores que levaram ao próprio conflito. Para isso, a reconstrução da sua narrativa é fundamental através das técnicas apresentadas, ela permite que as partes se distanciem do problema e se engajem no processo de resolução do conflito.



#### 5) *Escuta ativa*

Esta técnica tem por objetivo o incremento da qualidade da interlocução, possibilitando que as pessoas se sintam legitimadas nas suas contribuições. O facilitador deve demonstrar respeito ao coordenar o diálogo, tanto por meio da linguagem verbal, quanto da linguagem não verbal.

Almeida (2014:66) compara a função do facilitador à do maestro de uma orquestra:

O exercício da escuta ativa do mediador assemelha-se à regência de um maestro diante de uma orquestra – dar vez e voz a cada instrumento; definir quando

farão uma demonstração solo e quando integrarão o conjunto; articular a expressão dos que têm sons mais fortes ou graves com os que têm sons mais frágil ou agudo; estimular momentos de expressão tanto quanto de escuta atenta; auxiliar os que voltam a reintegrar a música a fazê-lo em consonância com a melodia que antecedeu o seu retorno; intervir de modo que os instrumentos mantenham-se em diálogo fluido e harmônico.

Saber escutar demanda decisão consciente e a vontade de se livrar dos conflitos existentes. Saber escutar desenvolve paciência e humildade.

6) *Valorização da opinião dos participantes e promoção do reconhecimento mútuo.*



O facilitador precisa estar capacitado para extrair o máximo de cada intervenção dos participantes no processo de solução consensual de conflitos.

Mesmo que o participante não se expresse da melhor maneira, mesmo que não consiga ser claro acerca do que quer, o facilitador deve reconhecer a sua intervenção como válida, procurando sempre identificar interesses compartilhados. Deve tentar tornar mais fácil a decisão dos participantes.

Uma atitude que contribui nesse sentido é o elogio à fala dos participantes, se possível agregando-lhe valor. Se um cidadão, por exemplo, é tímido ou não articula bem sua fala, o facilitador pode elogiar seu esforço, ajudando-o a desenvolver um pouco mais. Com isso, o atendente deixa evidente como a intervenção do participante foi importante para o processo e para a construção da solução.

Mais do que simplesmente valorizar as posições dos participantes, o facilitador precisa incentivá-los a valorizar um ao outro como sujeitos de direito, capazes de solucionar seus próprios problemas.

Essa relação de reconhecimento, segundo Romão (2005:127), significa que *“aquele que fala pode entender-se corretamente com o outro, na qualidade de parceiros de uma comunidade real de comunicação”*. A busca pela solução consensual de conflitos precisa criar uma reciprocidade entre os interlocutores. Cada participante tem que conhecer, reconhecer e aceitar as pretensões de validade do outro.

7) *Troca de papéis*



A troca de papéis é um interessante instrumento de solução consensual de controvérsias. Trata-se de um exercício difícil, que requer esforço e paciência.

Por meio de perguntas simples, como “o que você faria se estivesse do outro lado da mesa?”, o facilitador pode conseguir resultados importantes, como o apaziguamento dos ânimos e uma real sensibilização das pessoas em torno da visão e da perspectiva da outra parte.

O esforço para compreender a posição contrária é fundamental para construir uma solução comum. Se as partes tiverem uma postura mesquinha e egoísta, considerando apenas a sua forma de compreender os fatos, será impossível pensar numa solução pacífica. Uma postura individualista por parte dos envolvidos levará inevitavelmente à necessidade de intervenção de um agente externo para que o conflito seja resolvido.

A troca de papéis pode contribuir para que as pessoas abandonem a perspectiva de atribuir culpa umas às outras. Em outras palavras, o facilitador deve auxiliar as pessoas a identificar interesses compartilhados. Deve auxiliar as partes a se comunicar um com o outro sobre o que exatamente despertou a reação de cada um deles.



#### 8) *Incentivo do uso de perguntas autoimplicativas*

O facilitador deve ajudar as pessoas envolvidas no conflito a produzir intervenções adequadas aos propósitos de cada momento da negociação. Ele deve gerar confiança suficiente para que as perguntas autoimplicativas possam ser recebidas como convites à reflexão, e não como acusações.

A pergunta autoimplicativa é aquela que ajuda a pessoa envolvida no conflito a trocar a 3ª pessoa do singular pela 1ª, isto é, permite a evolução de uma postura que busca a raiz do problema no outro para uma postura que percebe o problema como o resultado, também, de suas próprias ações.

Perceba que essa técnica de perguntas autoimplicativas é complementar à técnica troca de papéis. Enquanto o exercício de troca de papéis estimula cada parte a colocar-se no

lugar do outro, buscando compreender a posição contrária, a técnica do uso de perguntas autoimplicativas incentiva que cada parte olhe para si e identifique qual a sua contribuição para geração do conflito.

9) *Identificação dos interesses divergentes e superação da abordagem adversarial.*



É importante que o facilitador compreenda exatamente quais são os interesses mediatos ou finais das pessoas envolvidas.

Durante o processo de resolução consensual de conflitos surgem muitos interesses imediatos, que não levam ao principal objetivo das partes. Por exemplo, muitas vezes as pessoas que estão em conflito querem desabafar ou expor seus sentimentos. O facilitador precisa compreender, o mais breve possível, que estes não são os objetivos principais dos envolvidos, e precisa identificar quais são. Sem saber do que trata o conflito, não é possível solucioná-lo de forma pacífica.

Identificar os interesses divergentes implica ainda em considerar as necessidades básicas do outro, procurando compreender os seus motivos e suas necessidades. É preciso primeiro fixar-se nos problemas, para somente depois pensar em soluções.

Também é necessário que o facilitador auxilie as partes a superarem a abordagem adversarial, tal como descrita por Riskin:

A abordagem adversarial geralmente supõe que a negociação será focalizada num recurso limitado – como o dinheiro – e que as partes decidirão se o dividem e como o fazem. Por essa visão, as metas das partes entram em conflito - o que uma ganha, a outra tem que perder. A abordagem não adversarial, em contraste, procura revelar e compor os interesses subjacentes das partes – i. e., suas motivações. Infelizmente, negociadores geralmente deparam-se com uma tensão entre as abordagens adversarial e não adversarial, visto que uma tende a interferir na outra (Riskin, 2002, apud Romão, 2005:163).



10) *Focalização no futuro*

Em contexto de conflito, muitas vezes as pessoas se focam nos acontecimentos passados, buscando uma espécie de “vingança”, geralmente relacionada ao senso de justiça.

É papel do facilitador apresentar uma forma diferente de enfrentar essa situação de conflito. É possível que ele mostre que, ainda que não seja possível mudar o passado, as pessoas podem manter seu foco no futuro e pensar em alternativas para melhorar a situação atual. Olhar somente para o passado não costuma ser uma estratégia efetiva para solucionar conflitos.

## Mensagem final

Dentre os muitos instrumentos que a democracia brasileira desenvolveu para a participação social e para o exercício da cidadania, as ouvidorias públicas se consolidam como canais cada vez mais estruturados e integrados, que oferecem espaço e condições para o diálogo entre o Estado e a sociedade. A busca e a defesa de direitos são o objeto desse diálogo, muitas vezes provocado pelo conflito entre posições e interesses de indivíduos, de grupos ou mesmo de parcelas do Estado.

Oferecer esse espaço para a criação de soluções construtivas para conflitos é uma das atribuições que fazem da ouvidoria um importante instrumento de participação social. Não por acaso, a Lei nº 13.460/2017, em seu art. 13, VII, traz como uma das atribuições precípuas das ouvidorias: *“promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes”*.

O instrumental teórico e o conjunto de ferramentas que buscamos trazer de forma sintética neste curso constituem o resultado de estudos desenvolvidos nos últimos anos, tanto em processos de facilitação em matéria de ouvidoria quanto em matéria de acesso à informação. Tal conjunto, no entanto, não é exaustivo: não apenas os instrumentos de resolução são diversos como também a experiência das ouvidorias públicas no exercício da facilitação tem apresentado um extenso conjunto de boas práticas.

Palco de conflitos, as ouvidorias mostram-se um ambiente propício para o desenvolvimento e o aprimoramento de tais técnicas. Ao mapearmos as contribuições que essas instituições dão à prática de resolução de conflitos, torna-se evidente o quanto essa técnica contribui para a função da ouvidoria: ela oferece a possibilidade de reconstrução de relações e de legitimação das soluções, propiciando a transição de uma dinâmica de competição para uma dinâmica de colaboração entre as partes. Colaboração essa que se encontra no fundamento da democracia.

Chegamos ao final deste curso e esperamos que você esteja pronto para planejar um atendimento de qualidade ao cidadão que procura a sua ouvidoria.

Ao fazê-lo, lembre-se, sobretudo, que a interlocução com o Estado é um direito fundamental de todas as pessoas que vivem sob um regime democrático. E a efetividade deste direito depende, em grande medida, de nosso empenho e esforço conjuntos.

**Bom trabalho!**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>.

BRASIL. **Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm).

BRASIL. **Decreto 9.904, de 17 de julho de 2017**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm).

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm).

BRASIL. **Lei 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm).

ALMEIDA, Tania. **Caixa de ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos**. São Paulo: Dash, 2014.

ARMSTRONG, Gary. Kotler, Philip. **Princípios de Marketing**. Rio de Janeiro: Prentice Hall Brasil, 1999.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; GUIMARÃES FILHO, Paulo André Caminha. **Por que temer o povo? O debate em torno do Sistema Nacional de Participação Social** (Decreto n. 8.243/14). Rio de Janeiro, *Revista Direito e Práxis*, v. 6, p. 104-133, 2015.

CUNHA FILHO, Marcio C.; Xavier, V. C. S. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro, Lumen Lures, 2014.

DEMING, W.E. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Saraiva, 1990.

FEXEUS, Henrik. **A Arte de Ler Mentes: como interpretar gestos e influenciar pessoas sem que elas percebam**. Petrópolis: Vozes, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2012, v. 1.

PEASE, Allan. Pease, Barbara. **Desvendando os Segredos da Linguagem Corporal**. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.

ROMÃO, José Eduardo Elias. **Justiça Procedimental: a prática da mediação na teoria discursiva do direito de Jürgen Habermas**. 1ª ed. Brasília: Maggiore/UnB, 2005.