Enap Escola Nacional de Administração Pública

Resolução de Conflitos Aplicada ao Contexto das Ouvidorias

Módulo 2 A ouvidoria pública como espaço de excelência para a resolução de conflitos

Brasília - 2017

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Francisco Gaetani

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudista
Anjuli Tostes Faria Osterne
Fernanda Maria Pereira Mendes
Paulo André Caminha Guimaraes Filho
Rafael Antônio Dal Rosso

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap

© Enap, 2017

Enap Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1. Boas-vindas 5

2. A ouvidoria como instrumento de resolução de conflitos com o público interno e externo 6

3. O papel, os objetivos e os atributos do facilitador de resolução de conflitos 7

4. A ouvidoria como espaço de excelência para a resolução de conflitos 8

5. Princípios e condições para resolução consensual de conflitos 9

6. Revisando o módulo 11

Referências bibliográficas 13

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Módulo 2 A ouvidoria pública como espaço de excelência para a resolução de conflitos

1. Boas-vindas

Olá! Seja bem-vindo (a) ao módulo 2 - **A Ouvidoria Pública como Espaço de Excelência para a Resolução de Conflitos.**

Neste módulo, vamos abordar a importância da ouvidoria como espaço de excelência para resolução de conflitos; o papel, os objetivos e os atributos do facilitador; bem como os princípios e condições para resolução consensual de conflitos.

Vamos começar? Então mãos à obra!

Ouvidoria pública é a instância de controle e participação social, e, portanto, pode ser compreendida como uma instituição que auxilia o(a) cidadão(ã) em suas relações com o Estado. Ela deve atuar no processo de interlocução entre o(a) cidadão(ã) e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem a melhoria dos serviços públicos prestados.

As ouvidorias têm como condição de existência o próprio contexto democrático e fundamentam-se na construção de espaços plurais, abertos à afirmação e à negociação das demandas dos(as) cidadãos(ãs), que são reconhecidos(as) como interlocutores(as) legítimos(as) e necessários(as) no cenário público nacional.

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, a implementação e a 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(a) cidadão(ã), 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(às) cidadãos(ãs) mais conhecimento sobre seus próprios direitos e responsabilidades, incrementando, assim, a capacidade crítica e a autonomia dos demandantes.

A Missão da Ouvidoria é promover a realização da democracia e a efetividade dos direitos humanos, por meio da mediação de conflitos e do reconhecimento do(a) outro(a) como sujeito de direitos.

Para cumprir sua missão, a Ouvidoria possui as funções mostradas a seguir.

Enap

- **Ouvir**

Ouvir e compreender as diferentes formas de manifestação dos (das) cidadãos (as) (solicitação de informação, reclamação, denúncia, elogio e sugestão) como demandas legítimas.

- **Reconhecer**

Reconhecer os (as) cidadãos (as), sem qualquer distinção, como sujeitos de direitos.

- **Qualificar**

Qualificar suas expectativas de forma adequada, caracterizando situações e identificando os seus contextos, para que o Estado possa decodificá-las como oportunidades de melhoria.

- **Responder**

Responder aos (às) cidadãos (as).

- **Demonstrar**

Demonstrar os resultados produzidos em razão da participação social, elaborando relatórios gerenciais capazes de subsidiar a gestão pública.

Agora que você já sabe o papel de uma ouvidoria pública, vamos aprofundar um pouco mais nossa visão sobre a atuação dessa instância de controle e participação social como instrumento de resolução de conflitos com o público externo e interno.

2. A ouvidoria como instrumento de resolução de conflitos com o público interno e externo

Figura 1: Resolução de conflitos

Fonte: Elaboração Enap

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

Qualquer cidadão(ã), que pertença 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 a 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(a) cidadão(ã).

Nesse sentido, os conflitos entre o(a) cidadão(ã) e o Estado (público externo), bem como entre servidores ou empregados públicos (público interno), podem ser objeto de pacificação, e a Ouvidoria surge como o espaço no qual essa comunicação pode acontecer.

3. O papel, os objetivos e os 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 se afloram num processo de discussão.

Diante da seriedade dos assuntos com que lida, o facilitador deve ser alguém preparado para exercer essa função. Além de ter conhecimento técnico sobre o tema em debate, deve também 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.

As partes, em geral, não estão dispostas a entrar em consenso para solucionar as questões, pois existe uma dificuldade de comunicação. O facilitador deve chamar as partes à razão, traduzindo a posição de cada um em termos aceitáveis 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.

Agora vamos falar um pouco sobre o perfil do facilitador na ouvidoria. Você sabe qual é o papel do facilitador? Quais são os seus objetivos e atributos que precisa ter? A seguir você aprenderá sobre esse papel.

Qual é o 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.

Quais são os 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.

Quais são os atributos que um facilitador deve possuir?

- Equilíbrio;
- Criatividade;
- Flexibilidade;
- Racionalidade;
- Empatia;
- Conhecimento Técnico Especializado;
- Saber Teórico;
- Experiência Prática;
- Consciência Ética;
- Sensibilidade.

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.

4. A ouvidoria como espaço de excelência para a resolução de conflitos

Figura 2: Resolução de conflitos

Fonte: Elaboração Enap

Você já sabe o que é uma ouvidoria, sabe que essas instituições se dedicam à ampliação da participação social e ao controle social, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

É importante, porém, saber também que a ouvidoria é um espaço adequado para a prática da resolução de conflitos envolvendo o público interno e o público externo. A ouvidoria é a "porta de entrada" das dificuldades e propostas trazidas pelo(a) cidadão(ã) na sua relação com o Estado. Ela é, por excelência, um ambiente em que o conflito é compreendido, analisado, e onde são buscadas as soluções.

Na ouvidoria há também trabalhadores(as) qualificados para acolher o(a) cidadão(ã), mostrar empatia e demonstrar quais são as soluções possíveis. Essas pessoas precisam ter grande conhecimento acerca das atividades desenvolvidas pelo órgão ou pela entidade pública, além de treinamento que lhes possibilite tratar o(a) cidadão(ã) de forma respeitosa e genuína.

A aplicação de técnicas de resolução de conflitos no dia a dia das ouvidorias públicas tem grande potencial de pacificação de demandas que apresentem certas características. Mas que aspectos seriam capazes de qualificar um conflito que chega à ouvidoria para o processo de resolução?

Antes de tudo, a solução para o conflito que chega à ouvidoria precisa ser legalmente possível. Porém, o(a) cidadão(ã) não tem obrigação de conhecer a legislação relacionada ao conflito. Por isso, 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.

Imagine, por exemplo, que um(a) cidadão(ã) esteja buscando junto à União uma solução que envolva o transporte público em sua cidade. Por mais que a União possa estabelecer um canal de comunicação ou ajudar o(a) cidadão(ã) a encontrar os canais adequados para manifestar-se, a competência para solucionar questões de transporte público é do município, e, por isso, a mediação nesse caso poderia não ter muita utilidade.

Agora, vamos listar alguns princípios e condições para resolução consensual de conflitos no contexto das ouvidorias públicas.

5. Princípios e condições para resolução consensual de conflitos

Existem certas condições e princípios que devem ser respeitados em qualquer tentativa de solução conjunta e consensual de conflitos.

Figura 3: Princípios e condições para resolução consensual de conflitos

Fonte: Elaboração Enap

A 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 resolução do conflito. Somente com privacidade as pessoas expressam seus sentimentos de maneira sincera, e a sinceridade e a honestidade das pessoas que participam do processo é imprescindível para atingir-se um resultado satisfatório 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 MAIS

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

A nova Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015) impõe a confidencialidade como regra nesses 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).

A 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 se manifeste somente por meio de gritos. Nessa situação, 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 devam coibir intervenções prolixas, desnecessárias ou que constituam meros desabafos. Nesses casos, pode o facilitador pedir aos participantes que sejam mais claros, mais objetivos e mais focados no assunto que está em pauta.

O 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 os

objetivos previstos ao longo do processo de construção consensual de soluções. Esse 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, e 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 esse acordo inicial, não é viável sequer iniciar o processo.

6. Revisando o módulo

Parabéns! Chegamos ao final do módulo 2.

Neste módulo você aprendeu que o trabalho das ouvidorias envolve tensões e negociações entre o órgão ou a entidade e o público externo ou interno. Revise-as com atenção nos itens a seguir:

- Ouvidoria pública é instância de controle e participação social, e, portanto, pode ser compreendida como uma instituição que auxilia o(a) cidadão(ã) 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 de subsidiar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas.
- O trabalho das ouvidorias envolve tensões e negociações entre o órgão ou a entidade e o público externo ou interno. O público interno da ouvidoria são os(as) trabalhadores(as) do órgão ou da entidade pública, que utilizam a ouvidoria como canal para manifestar seus anseios e perspectivas.
- O público externo, por sua vez, é composto por cidadãos(ãs) ou grupos ou instituições que de alguma forma têm interesse nos serviços e políticas públicas geridas pelo órgão ou pela entidade pública e utilizam a ouvidoria como canal para se manifestarem.
- Qualquer cidadão(ã), que pertença 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.
- O facilitador é um elemento imparcial no processo e 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.
- A solução para o conflito que chega à ouvidoria precisa ser legalmente possível. O(A) cidadão(ã) não tem obrigação de conhecer a legislação relacionada ao conflito. É importante que a ouvidoria ou a área responsável do órgão ou da entidade faça uma análise de viabilidade da solução do ponto de vista legal.
- A primeira condição para resolução consensual de conflitos 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.
- A 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.

- O 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.
- 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 os objetivos previstos ao longo do processo de construção consensual de soluções.

Referências bibliográficas

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.

AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de Mediação Judicial.** Brasília: Ministério da Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

CUNHA FILHO, Marcio C.; GUIMARÃES FILHO, P. A. C. **Por que ter medo do povo?** O debate em torno do Sistema Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243/14). Rio de Janeiro, Revista Direito e Práxis – UERJ (no prelo).

CUNHA FILHO, Marcio C.; XAVIER, V. C. S. **Lei de Acesso à Informação:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Iures, 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, Jüngen. **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. Brasília: Maggiore/UnB, 2005.

_____. A Ouvidoria no serviço público brasileiro. In: PAULINO, Fernando Oliveira; SILVA, Luiz Martins da. **Comunicação Pública em Debate.** Brasília: Editora da UnB, 2013.

SILVA, F. B; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. In: JACCOUD, L. (org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.

YARN, Douglas H. **Dicionário de Resolução de Conflitos.** São Francisco: Ed. Jossey Bass, 1999.

Enap