



Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de  
Políticas Públicas – FACE  
Departamento de Economia  
Programa de Pós-Graduação em Economia  
Mestrado Profissional em Economia – Área de concentração,  
Governança do Setor Público

**A Ouvidoria como instrumento de  
governança ambiental: Participação social no  
planejamento de proteção à biodiversidade?**

**Antonio Augusto Aguiar Ferreira**

Brasília - DF

2026

**Antonio Augusto Aguiar Ferreira**

**A Ouvidoria como instrumento de  
governança ambiental: Participação social no  
planejamento de proteção à biodiversidade?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia (PPGECO) do Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre Profissional em Economia – Área de concentração Governança do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

Brasília - DF

2026

# **A Ouvidoria como instrumento de governança ambiental: Participação social no planejamento de proteção à biodiversidade?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia (PPGECO) do Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre Profissional em Economia – Área de concentração Governança do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira  
Orientador

---

Prof. Dr. Alexsandro Barreto Góis  
Examinador interno/externo

---

Prof. Dr. José Pestana de Aguiar d'Agorreta d'Alpuim  
Examinador externo

Brasília - DF

2026

*À minha família, minha vida, meus amores!*

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico este trabalho aos meus pais pelo incentivo à educação de seus filhos, aos meus irmãos, à minha esposa Rosângela, que me acompanha com dedicação e amor em todos os momentos de nossos 34 anos de vida juntos; e às minhas filhas Júlia e Sofia, pelo amor incondicional que sempre me ofertaram, sobretudo pela oportunidade de estudarmos juntos na UnB, onde vivemos momentos memoráveis, como almoços, cafés da manhã no Restaurante Universitário, encontros na FACE e lanches no Amarelinho, transporte compartilhado até a Universidade e valiosas trocas de experiências acadêmicas. A minha sobrinha Bianca pela inspiração em nota 10.

Aos meus colegas do Curso de Mestrado Profissional, com quem trilhamos essa jornada de dedicação, interação positiva, solidariedade, respeito mútuo, troca de conhecimentos e, principalmente, empatia. Foram muitos momentos de tensão e preocupação com trabalhos acadêmicos, provas e atividades cotidianas. Todavia, foi uma experiência gratificante, pois superamos todas as dificuldades e aprendemos muitas coisas novas, numa rica vivência de múltiplos conhecimentos adquiridos e compartilhados.

Aos Professores do Programa de Mestrado Profissional do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB), que, em parceria com o Supremo Tribunal Federal, possibilitou a execução desse excelente Curso voltado à Governança do Setor Público, com um portfólio de disciplinas criteriosamente escolhidas, que muito contribuíram para o nosso crescimento profissional e pessoal.

Aos Professores que participaram da Banca Examinadora, em especial ao Dr. Jorge Nogueira Madeira, orientador experiente com vastos conhecimentos multidisciplinares, notadamente em Economia Ambiental.

Aos meus amigos e familiares, que estiveram ao meu lado durante todo esse período; ao Ibama, pelo incentivo concreto à educação profissional de seus servidores e pelo reconhecimento da importância deste trabalho para a proteção ambiental; à Ouvidoria do Ibama, pela valiosa contribuição à pesquisa e pelo apoio de seus colaboradores; e, por fim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho, meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

A presente dissertação analisa em que medida a Ouvidoria do Ibama atua como instrumento de governança ambiental, com ênfase na utilização de dados de participação social no planejamento de proteção à biodiversidade. Sob uma abordagem de métodos mistos, a pesquisa articula análise bibliométrica internacional sobre o *ombudsman* na governança pública, revisão de literatura e um estudo de caso empírico da Ouvidoria do Ibama. O percurso metodológico compreendeu a análise de dados censitários de 30.641 manifestações relativas à biodiversidade (2024–2025). Adicionalmente, aplicou-se amostragem aleatória estratificada ( $n = 380$ ) para avaliar a resolutividade, a evidência material de ação, a integração ao planejamento e a justiça procedimental. Para tal, utilizou-se a Matriz de Avaliação da Conformidade e Efetividade Sistêmica (MACES), cujo núcleo analítico é o Índice de Efetividade e Resolutividade (IER), instrumento metodológico desenvolvido para este estudo com escala psicométrica de cinco pontos. Os resultados revelam a prevalência do "Paradoxo da Eficiência": embora a unidade cumpra rigorosamente os prazos e as formalidades legais — com tempo médio de resposta de 4,7 dias e elevada clareza comunicacional (média de 4,18 em 5) —, a efetividade substantiva é severamente limitada. A pesquisa identificou baixa resolutividade plena (3,4%) e reduzida evidência material de ação (3,2%). A análise temática apontou concentração em fauna silvestre em cativeiro (28,1%) e desmatamento (20,5%), enquanto a distribuição territorial evidenciou graves assimetrias. A Região Norte, que concentrou 38% do desmatamento real no Brasil em 2024 e 33% em 2025, respondeu por apenas 6,6% das manifestações sobre biodiversidade. Dinâmica semelhante ocorreu no MATOPIBA, responsável por 42% do desmatamento nacional em 2024 e 52% em 2025 (MapBiomas, 2025; 2026), mas que registrou apenas 16,9% das denúncias. Esse cenário configura zonas de silêncio e a reprodução sistemática do Efeito Mateus em territórios sob alta pressão ambiental. O estudo conclui que a Ouvidoria opera predominantemente em um patamar de conformidade funcional e reativa. Além de propor a MACES e o IER como modelos metodológicos replicáveis para a avaliação de ouvidorias públicas, a dissertação recomenda a transição para um modelo de ouvidoria ativa e estratégica. Tal avanço requer a integração formal das demandas cidadãs à inteligência de fiscalização e aos instrumentos de planejamento institucional, o fortalecimento da governança de dados e a redução das zonas de silêncio, reposicionando a ouvidoria como uma instituição de sustentabilidade alinhada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16).

**Palavras-chave:** Ouvidoria pública; Governança ambiental; Participação social; Biodiversidade; Instituições de sustentabilidade.

## **ABSTRACT**

*This dissertation analyzes the extent to which the Ibama Ombudsman's Office acts as an instrument of environmental governance, emphasizing the use of social participation data in biodiversity protection planning. Employing a mixed-methods approach, the research articulates an international bibliometric analysis on the ombudsman in public governance, a literature review, and an empirical case study of the Ibama Ombudsman's Office. The methodological pathway comprised the analysis of census data from 30,641 manifestations related to biodiversity (2024–2025). Additionally, stratified random sampling ( $n = 380$ ) was applied to evaluate resoluteness, material evidence of action, integration into planning, and procedural justice. For this purpose, the Systemic Conformity and Effectiveness Evaluation Matrix (MACES) was utilized, whose analytical core is the Effectiveness and Resoluteness Index (IER)—a methodological instrument developed for this study featuring a five-point psychometric scale. The results reveal the prevalence of the "Efficiency Paradox": although the unit strictly complies with deadlines and legal formalities—with an average response time of 4.7 days and high communicational clarity (average of 4.18 out of 5)—its substantive effectiveness is severely limited. The research identified low full resoluteness (3.4%) and reduced material evidence of action (3.2%). Thematic analysis indicated a concentration on captive wildlife (28.1%) and deforestation (20.5%), while the territorial distribution evidenced severe asymmetries. The North Region, which accounted for 38% of actual deforestation in Brazil in 2024 and 33% in 2025, was responsible for only 6.6% of the manifestations concerning biodiversity. A similar dynamic occurred in the MATOPIBA region, responsible for 42% of national deforestation in 2024 and 52% in 2025 (MapBiomass, 2025; 2026), but which registered only 16.9% of the reports. This scenario configures zones of silence and the systematic reproduction of the Matthew Effect in territories under high environmental pressure. The study concludes that the Ombudsman's Office operates predominantly on a level of functional and reactive conformity. In addition to proposing MACES and IER as replicable methodological models for the evaluation of public ombudsman offices, the dissertation recommends the transition to an active and strategic ombudsman model. Such advancement requires the formal integration of citizen demands into enforcement intelligence and institutional planning instruments, the strengthening of data governance, and the reduction of zones of silence, thus repositioning the ombudsman's office as a sustainability institution aligned with Sustainable Development Goal 16 (SDG 16).*

**Keywords:** Public ombudsman; Environmental governance; Social participation; Biodiversity; Sustainability institutions.

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1.1 - Evolução anual de publicações (2016–2025) .....                                                                              | 26 |
| Figura 1.2 - Evolução anual de publicações (2016–2025). .....                                                                             | 26 |
| Figura 1.3 - Evolução anual de publicações (2016–2025). .....                                                                             | 27 |
| Figura 1.4 - Evolução anual de publicações (2016 - 2024). .....                                                                           | 28 |
| Figura 1.5 - Autores que mais foram citados e publicações (2016–2025). .....                                                              | 29 |
| Figura 1.6 - Países que mais publicaram sobre <i>Ombudsman</i> (2016–2025). .....                                                         | 33 |
| Figura 1.7 - Países que mais publicaram sobre ombudsman e governança (2016–2025). .....                                                   | 33 |
| Figura 1.8 - Revistas que mais publicam sobre ombudsman (2016–2025). .....                                                                | 34 |
| Figura 1.9 - Áreas de pesquisa com maior volume de publicações sobre ombudsman (2016–2025).<br>.....                                      | 36 |
| Figura 1.10 - Universidades (2016–2025) que publicaram sobre <i>ombudsman</i> . .....                                                     | 36 |
| Figura 1.11 - Universidades (2016–2025): <i>ombudsman</i> , políticas públicas, gestão pública e meio<br>ambiente. ....                   | 37 |
| Figura 1.12 - Cocitação sobre <i>ombudsman</i> . .....                                                                                    | 38 |
| Figura 1.13 - Citação sobre <i>ombudsman</i> . .....                                                                                      | 39 |
| Figura 1.14 - Acoplamento bibliográfico entre artigos sobre <i>ombudsman</i> (2023–2025). .....                                           | 40 |
| Figura 1.15 - Palavras-chave que aparecem no título e <i>abstract</i> dos artigos. ....                                                   | 41 |
| Figura 1.16 - Cocitação de artigos sobre <i>ombudsman</i> e governança. ....                                                              | 42 |
| Figura 1.17 - Acoplamento de artigos sobre <i>ombudsman</i> e governança. ....                                                            | 42 |
| Figura 1.18 - Cocitação de artigos sobre <i>ombudsman</i> e políticas públicas .....                                                      | 43 |
| Figura 1.19 - Acoplamento de artigos sobre <i>ombudsman</i> e políticas públicas. ....                                                    | 43 |
| Figura 1.20 - Cocitação de artigos sobre <i>ombudsman</i> , gestão pública e meio ambiente. ....                                          | 44 |
| Figura 1.21 - Acoplamento de artigos sobre <i>ombudsman</i> , gestão pública e meio ambiente. ....                                        | 44 |
| Figura 1.22 - Cocitação de artigos sobre ombudsman, políticas públicas e meio ambiente. ....                                              | 45 |
| Figura 1.23 - Acoplamento de artigos ( <i>Bibliograph coupling</i> ) sobre <i>ombudsman</i> , políticas públicas<br>e meio ambiente. .... | 45 |
| Figura 4.1 - Manifestações classificadas no assunto biodiversidade, por unidade da federação. .                                           | 94 |
| Figura 4.2 - Tipo de manifestações de ouvidoria recebidas .....                                                                           | 96 |
| Figura 4.3 - Manifestações de biodiversidade. ....                                                                                        | 97 |

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 4.4 - Distribuição geográfica das manifestações por região. ....               | 98  |
| Figura 4.5 - Distribuição geográfica das manifestações por região. ....               | 102 |
| Figura 4.6 - Municípios que mais desmataram no Cerrado em 2025. ....                  | 103 |
| Figura 4.7 - Distribuição sazonal de manifestações. ....                              | 104 |
| Figura 4.8 - Distribuição da menor distância temporal entre desmatamento e fogo. .... | 106 |
| Figura 4.9 - ocorrência de desmatamento e incêndios/queimadas. ....                   | 107 |
| Figura 4.10 - Escolaridade de manifestantes de ouvidoria (2024–2025). ....            | 111 |

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1.1 - Autores mais citados sobre <i>ombudsman</i> . ....                                                   | 29  |
| Tabela 1.2 - Autores mais citados sobre <i>ombudsman</i> e governança. ....                                       | 30  |
| Tabela 1.3 - Autores mais citados sobre <i>ombudsman</i> e políticas públicas. ....                               | 31  |
| Tabela 1.4 - Autores mais citados sobre <i>ombudsman</i> , governança e meio ambiente. ....                       | 32  |
| Tabela 1.5 - Autores mais citados sobre <i>ombudsman</i> , políticas públicas e meio ambiente. ....               | 32  |
| Tabela 1.6 - Revistas com maior Fator de Impacto - JCR. ....                                                      | 35  |
| Tabela 3.1 - Composição da amostra aleatória estratificada (biodiversidade, 2024–2025). ....                      | 82  |
| Tabela 4.1 - Evolução do volume e tipologia das manifestações. ....                                               | 95  |
| Tabela 4.2 - Tipo de manifestações de ouvidoria recebidas. ....                                                   | 96  |
| Tabela 4.3 - Análise comparativa de regiões com alto índice de desmatamento real x Sudeste. ....                  | 100 |
| Tabela 4.4 - Distribuição sazonal de manifestações (2024–2025). ....                                              | 103 |
| Tabela 4.5 - Distribuição sazonal de subassuntos da biodiversidade (2024–2025). ....                              | 105 |
| Tabela 4.6 - Desmatamento <i>versus</i> incêndio e queimada: correlação espacial e temporal. ....                 | 106 |
| Tabela 4.7 - Evolução dos canais de acesso às manifestações de ouvidoria. ....                                    | 108 |
| Tabela 4.8 - Desempenho da Ouvidoria do Ibama. ....                                                               | 109 |
| Tabela 4.9 - Indicadores de qualidade e efetividade. ....                                                         | 110 |
| Tabela 4.10 - Perfil sociodemográfico dos manifestantes de ouvidoria. ....                                        | 111 |
| Tabela 5.1 - Caracterização da amostra qualitativa por situação e competência institucional (n = 380). ....       | 115 |
| Tabela 5.2 - Distribuição do Índice de Efetividade e Resolutividade (IER) (N=369). ....                           | 116 |
| Tabela 5.3 - Evidência material de ação nas respostas de ouvidoria, por competência institucional (n = 369). .... | 117 |

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 5.4 - Correlação de <i>Spearman</i> entre Evidência Material e Efetividade (n=369).....  | 120 |
| Tabela 5.5 - Nível de integração ao planejamento estratégico e governança (n=380).....          | 121 |
| Tabela 5.6 - Síntese dos resultados estatísticos: Clareza e Justiça Procedimental (n=369). .... | 124 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1.1 - Estratégias de busca e resultados da análise bibliométrica.....              | 23 |
| Quadro 3.1 – Linha do tempo e impactos da Ouvidoria do Ibama na governança ambiental..... | 76 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ADR** – *Alternative Dispute Resolution* (Resolução Alternativa de Disputas).

**AIP** – Agências de Informação Pública.

**CGU** – Controladoria-Geral da União.

**CPlan** – Coordenação de Planejamento Estratégico, Monitoramento e Avaliação do Ibama.

**Dipro** – Diretoria de Proteção Ambiental.

**DS** – Desenvolvimento Sustentável.

**Fala.BR** – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.

**Fiocruz** – Fundação Oswaldo Cruz

**Ibama** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

**IER** – Índice de Efetividade e Resolutividade.

**INPE** – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

**IS** – Instituição de Sustentabilidade.

**IA** – Inteligência Artificial

**JCI** – *Journal Citation Indicator*.

**JIF** – *Journal Impact Factor* (Fator de Impacto).

**LAI** – Lei de Acesso à Informação.

**LNOB** – *Leaving No One Behind* (Não deixar ninguém para trás).

**LNOU** – *Leaving No One Unaccountable* (Responsabilização concentrada na fiscalização e no controle).

**MACES** – Matriz de Avaliação da Conformidade e Efetividade Sistêmica

**MATOPIBA** – Região entre os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

**MMA** – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

**MMOuP** – Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública.

**NPM** – *New Public Management* (Nova Gestão Pública).

**ODS** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**OEMA** – Órgãos Estaduais de Meio Ambiente.

**PE/PEI** – Planejamento Estratégico/Planejamento Estratégico Institucional.

**Pnapa** – Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental.

**PPA** – Plano Plurianual.

**RAD** – Relatório Anual do Desmatamento no Brasil.

**SEI** – Sistema Eletrônico de Informações.

**SEMA** – Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

**Siema** – Sistema Nacional de Emergências Ambientais.

**Sinaflor** – Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais.

**Sisnama** – Sistema Nacional de Meio Ambiente.

**SisOuv** – Sistema de Ouvidorias do Executivo Federal.

**TEMAC** – Teoria do Enfoque Meta Analítico Consolidado.

**TJ** – *Therapeutic Jurisprudence* (Justiça Terapêutica).

**UDESC** – Universidade do Estado de Santa Catarina

**UFC** – Universidade Federal do Ceará

**UFCG** – Universidade Federal de Campina Grande

**UFMG** – Universidade Federal de Minas Gerais

**UFRGS** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**UnB** – Universidade de Brasília

**WoS** – Web of Science.

## SUMÁRIO

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                       | <b>16</b> |
| <b>CAPÍTULO 1.....</b>                                                                        | <b>21</b> |
| ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA: OMBUDSMAN NA GOVERNANÇA PÚBLICA .....                                  | 21        |
| 1.1 Preparação da pesquisa .....                                                              | 22        |
| 1.2 Estratégias de busca e resultados.....                                                    | 22        |
| 1.3 Conceitos e Fundamentos.....                                                              | 24        |
| 1.4 Evolução temporal da produção e impactos .....                                            | 25        |
| 1.4.1 Ombudsman .....                                                                         | 25        |
| 1.4.2 Ombudsman e governança e gestão pública .....                                           | 26        |
| 1.4.3 Ombudsman e políticas públicas .....                                                    | 27        |
| 1.4.4 Ombudsman governança pública e meio ambiente.....                                       | 27        |
| 1.5 Autores e artigos de impacto .....                                                        | 28        |
| 1.6 Países que mais publicaram sobre ombudsman e governança.....                              | 33        |
| 1.7 Revistas que mais publicaram sobre ombudsman.....                                         | 34        |
| 1.8 Áreas que mais pesquisaram sobre ombudsman.....                                           | 35        |
| 1.9 Universidades que mais publicaram sobre ombudsman .....                                   | 36        |
| 1.10 Interpretação dos mapas de densidade e clusters gerados no software VOSviewer.....       | 37        |
| 1.11 Apresentação e inter-relação dos dados, modelo integrado e validação por evidências..... | 46        |
| <b>CAPÍTULO 2.....</b>                                                                        | <b>48</b> |
| REVISÃO DE LITERATURA: ESTADO DA ARTE .....                                                   | 48        |
| 2.1 Fundamentação .....                                                                       | 48        |
| 2.2 A ouvidoria pública: conceitos, evolução e modelos.....                                   | 52        |
| 2.2.1 Independência e estrutura .....                                                         | 53        |
| 2.3 A Ouvidoria na governança e o fomento à política pública .....                            | 54        |
| 2.3.1 O Ombudsman Gerencial e a inovação institucional .....                                  | 55        |
| 2.3.2 ODS 16 e a transição para o estado da sustentabilidade .....                            | 55        |
| 2.4 A Ouvidoria no contexto socioambiental.....                                               | 59        |
| 2.4.1 Conflitos socioambientais.....                                                          | 60        |
| 2.4.2 Governança de dados .....                                                               | 61        |
| 2.5 Da Conformidade funcional à influência sistêmica.....                                     | 61        |
| 2.6 A ouvidoria pública brasileira: trajetória, funções e desafios .....                      | 63        |
| 2.7 Síntese das dimensões analíticas e justificativa da pesquisa.....                         | 67        |
| <b>CAPÍTULO 3.....</b>                                                                        | <b>69</b> |

|                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| MÉTODOS E PROCEDIMENTOS.....                                                        | 69         |
| 3.1 Procedimentos de coleta de dados e de análise estatística.....                  | 71         |
| 3.2 Estudo de caso: Ouvidoria do Ibama .....                                        | 75         |
| 3.2.1 Linha do tempo e impactos da Ouvidoria do Ibama na governança ambiental ..... | 76         |
| 3.2.2 Objetivos e justificativa aplicada do estudo de caso .....                    | 79         |
| 3.3 Desenho da análise qualitativa amostral .....                                   | 80         |
| 3.3.1 Delineamento da amostra e procedimento de seleção.....                        | 80         |
| 3.3.2 Técnica de Amostragem Aleatória Estratificada .....                           | 82         |
| 3.3.3 Procedimento de sorteio e seleção aleatória no Excel .....                    | 83         |
| 3.3.4 Protocolo de análise e categorias de codificação .....                        | 84         |
| 3.4 Questões levantadas junto aos gestores do Ibama .....                           | 91         |
| 3.4.1 Ouvidoria do Ibama.....                                                       | 91         |
| 3.4.2 Diretoria de Proteção Ambiental .....                                         | 92         |
| <b>CAPÍTULO 4.....</b>                                                              | <b>93</b>  |
| RESULTADOS DA ANÁLISE DOS DADOS GERAIS .....                                        | 93         |
| 4.1 Panorama geral e a expansão e a Voz cidadã (2024–2025) .....                    | 94         |
| 4.2 Análise temática: a dualidade fauna urbana versus flora rural .....             | 96         |
| 4.2.1 O viés da visibilidade.....                                                   | 97         |
| 4.3 O Efeito Mateus e as Zonas de Silêncio: a geografia da denúncia ambiental ..... | 98         |
| 4.3.1 A Invisibilidade da Região Norte e MATOPIBA .....                             | 99         |
| 4.4 Sazonalidade e dinâmica dos ilícitos ambientais .....                           | 103        |
| 4.5 Desmatamento versus incêndio e queimada: correlação espacial e temporal .....   | 105        |
| 4.5.1 Proximidade temporal entre desmatamento e fogo .....                          | 106        |
| 4.6 Canais de acesso: permanência do telefone e expansão digital.....               | 108        |
| 4.7 Qualidade da resposta e perfil do usuário: Painel Resolveu? .....               | 109        |
| 4.7.1 O Paradoxo Eficiência versus efetividade .....                                | 110        |
| 4.7.2 O Perfil dos manifestantes .....                                              | 111        |
| 4.8 Da recepção passiva à inteligência estratégica .....                            | 112        |
| <b>CAPÍTULO 5.....</b>                                                              | <b>113</b> |
| RESULTADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA AMOSTRAL.....                                     | 113        |
| 5.1 Caracterização geral da amostra .....                                           | 113        |
| 5.2 Índice de Efetividade e Resolutividade (IER) .....                              | 115        |
| 5.3 Evidência de ação e materialidade das respostas .....                           | 117        |
| 5.4 Governança e integração ao planejamento estratégico governança.....             | 120        |
| 5.5 Clareza e justiça procedimental .....                                           | 123        |

|                                                                                 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.6 Análises inferenciais.....                                                  | 125        |
| 5.7 Análise das questões submetidas à unidades gestoras do Ibama .....          | 127        |
| 5.7.1 Resposta do questionário enviado à Ouvidoria do Ibama.....                | 127        |
| 5.7.2 Resposta do questionário enviado à Diretoria de Proteção Ambiental.....   | 128        |
| 5.8 Síntese interpretativa.....                                                 | 129        |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>                                                          | <b>133</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                        | <b>139</b> |
| APÊNDICE A – SÍNTESE DOS MÉTODOS E RESULTADOS DAS ANÁLISES ESTATÍSTICAS fn1.... | 148        |
| APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO ENVIADO À OUVIDORIA DO IBAMA.....                     | 154        |
| APÊNDICE C – DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL .....                 | 166        |
| APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO ENVIADO À DIRETORIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL .....       | 167        |

## INTRODUÇÃO

Entre janeiro de 2024 e dezembro de 2025, a Ouvidoria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) registrou 30.641 manifestações relacionadas ao assunto biodiversidade na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR). Esse fluxo informacional, proveniente de 73,7% dos municípios brasileiros, representa um termômetro da mobilização social frente a ilícitos como o desmatamento, o cativeiro de fauna silvestre, incêndios, queimadas, poluição e garimpo ilegal, entre outros.

Entretanto, a distribuição territorial das manifestações de ouvidoria revela forte assimetria entre a magnitude real da degradação ambiental e a intensidade da participação social institucionalizada. Conforme dados sobre o desmatamento no Brasil disponibilizados pelo MapBiomas (2025; 2026), a Região Norte — responsável por 38% (472.409 ha) do desmatamento real nacional em 2024 e por 33% (323.688 ha) em 2025 — gerou apenas 6,6% das manifestações sobre biodiversidade na Ouvidoria do Ibama. Destas, somente 36% tratam de desmatamento, o que equivale a 11,6% do total de denúncias sobre esse tema no país. De forma ainda mais emblemática, a região do MATOPIBA (fronteira agrícola composta por partes do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) concentrou 42% (516.529 ha) do desmatamento nacional em 2024 e 52% (392.929,26 ha) em 2025. Contudo, originou apenas 12,4% das manifestações sobre biodiversidade, das quais as sobre desmatamento, corresponde a 16,9% total de denúncias sobre esse tema no país, conforme registros na plataforma Fala.BR.

Esse descompasso evidencia o *Efeito Mateus* e a formação de *Zonas de Silêncio*: territórios sob maior pressão ambiental, marcados por conflitos fundiários, vulnerabilidade social, isolamento digital e medo de represálias, apresentam participação institucional reduzida, ao passo que regiões com maior capital social e acesso à informação — como o Sudeste, que responde por 38,6% das manifestações — produzem voz amplificada nos canais formais de denúncia. Tal assimetria implica que ouvidoria, atuando em formato predominantemente reativo, tende a reproduzir desigualdades preexistentes de acesso e visibilidade, limitando sua capacidade de orientar estrategicamente o planejamento e a fiscalização ambiental nas áreas de maior urgência.

Este fenômeno não é isolado, mas sintomático de uma crise climática e de uma acelerada perda de biodiversidade que expõem o esgotamento dos modelos tradicionais de gestão pública. Historicamente, a proteção ambiental no Brasil pautou-se em instrumentos de *comando e controle* centralizados. Todavia, a complexidade dos conflitos socioambientais contemporâneos exige uma transição para arranjos de governança multissetoriais. Nesse contexto, as ouvidorias públicas deixam de ser meros repositórios de reclamações para serem compreendidas como potenciais *Instituições de Sustentabilidade* (Mathis *et al.*, 2023). Sob essa ótica internacional, o *ombudsman*<sup>1</sup> atua em *pontos de alavancagem* dos sistemas de governança, sendo capaz de integrar direitos humanos, justiça ambiental e proteção de bens comuns.

A ouvidoria pública, inspirada no modelo escandinavo de *ombudsman*, consolidou-se como canal institucional de recebimento de reclamações e denúncias de cidadãos. Ao longo do tempo, sua atuação foi ampliada, incorporando funções de mediação, prevenção de conflitos e recomendação de melhorias administrativas. Esse movimento revela um deslocamento de uma lógica estritamente reativa para uma perspectiva de aprendizagem institucional e fortalecimento da governança pública. Com base em Creutzfeldt (2016) e Gill (2018), podem ser identificados, de forma sintética, três modelos de ouvidoria pública: o modelo tradicional, focado na solução individual de queixas; o modelo gerencial, que retroalimenta a gestão com informações sistematizadas; e o modelo sistêmico, orientado à incidência em políticas públicas e à governança institucional.

No Brasil, a trajetória das ouvidorias foi moldada pela redemocratização e pela Constituição Federal de 1988, consolidando-se com a Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) (Brasil, 2011b) e, posteriormente, com a Lei n.º 13.460/2017, que estabeleceu o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos. No entanto, a aplicação desses marcos ao campo ambiental revela o que esta pesquisa identifica como o *Paradoxo da Eficiência*. Observa-se uma unidade administrativa que opera com excelência procedimental — cumprindo rigorosamente prazos legais e apresentando elevada clareza comunicacional —, mas que não demonstra, de forma sistemática, a conversão desse desempenho processual em evidência material de ação e em resultados

---

<sup>1</sup> *Ombudsman* significa ouvidoria, todavia, atualmente tem-se utilizado o termo *ombuds*, sem o elemento *man*, associado a homem, tornando o termo mais neutro em termos de gênero e alinhado a debates contemporâneos sobre linguagem inclusiva.

finalísticos claramente rastreáveis em documentos oficiais. Esse descompasso entre a dimensão formal (prazo e clareza) e o impacto substantivo (proteção ambiental) sugere que a ouvidoria pode estar operando em um nível de conformidade funcional, que limita sua capacidade de promover mudanças significativas na realidade do território brasileiro e de atuar como um instrumento estratégico de governança.

Adicionalmente, a desigualdade no acesso a esses canais de voz reforça o chamado *Efeito Mateus* (Dahlvik; Pohn-Weidinger, 2021). Grupos sociais com maior capital cultural e tecnológico tendem a ocupar os espaços de denúncia (manifestação de ouvidoria), enquanto populações vulneráveis em regiões de conflito ambiental permanecem sub-representadas. Sem mecanismos robustos de *ouvidoria ativa* e de alcance territorial, o órgão perde a oportunidade de planejar suas ações de fiscalização com base em um mapa de participação social mais aderente às áreas de maior pressão ambiental, sem negligenciar as áreas de maior urgência de ações ambientais protetivas, que coincidem com as *Zonas de Silêncio*.

Diante deste cenário, o problema central que orienta esta dissertação é: em que medida a Ouvidoria do Ibama tem atuado como instrumento de governança ambiental, utilizando dados de participação social no planejamento e nas ações voltadas à proteção da biodiversidade? A hipótese de trabalho sugere que, embora a Ouvidoria detenha um acervo informacional valioso, a ausência de integração sistemática e documentalmente comprovável desses dados aos instrumentos de inteligência estratégica e planejamento operacional limita seu potencial como *instituição de sustentabilidade*.

Para enfrentar essa questão, o objetivo geral da pesquisa é analisar a atuação da Ouvidoria do Ibama como instrumento de governança ambiental, com ênfase no uso de dados de participação social no planejamento de proteção à biodiversidade. Para tanto, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Mapear, por meio de análise bibliométrica, a produção científica recente sobre *ombudsman* na governança pública e sua interface com o meio ambiente;
- b) Compreender os fundamentos teóricos que sustentam a atuação de ouvidorias em contextos socioambientais, à luz da literatura sobre justiça procedimental;

- c) Caracterizar o perfil, a distribuição territorial e os principais temas das manifestações relacionadas à biodiversidade recebidas pelo Ibama (2024–2025);
- d) Avaliar a efetividade substantiva, a evidência material de ação e a integração ao planejamento institucional, mediante a aplicação da matriz de avaliação da conformidade e efetividade sistêmica (maces), que integra o índice da efetividade e resolutividade (IER);
- e) Elaborar proposições estratégicas voltadas à estruturação de uma *ouvidoria ativa*, com vistas à mitigação das *zonas de silêncio* e ao fortalecimento da governança de dados no órgão.

A relevância desta pesquisa consiste na sua dupla contribuição, de ordem teórica e prática, para o campo da governança ambiental. No plano teórico, o estudo preenche uma lacuna na literatura de Administração Pública ao aproximar os conceitos de *ombudsman* da gestão ecológica (Mathis *et al.*, 2023), reposicionando a ouvidoria pública como uma Instituição de Sustentabilidade alinhada às metas de inclusão e eficácia do ODS 16. No plano aplicado, a investigação justifica-se ao responder ao hiato de parâmetros objetivos de avaliação apontado na literatura nacional de governança (Dias; Nogueira, 2025), desenvolvendo e aplicando uma modelagem original e replicável — a Matriz de Avaliação da Conformidade e Efetividade Sistêmica (MACES) e o Índice de Efetividade e Resolutividade (IER) — capaz de converter o acervo informacional de participação social (*voice*) em inteligência estratégica de fiscalização para combater assimetrias territoriais, mitigar as distorções do *Efeito Mateus* (Dahlvik; Pohn-Weidinger, 2021) e reduzir as *Zonas de Silêncio* nas regiões de maior vulnerabilidade socioambiental do país

Metodologicamente, adota-se uma abordagem de métodos mistos (*mixed methods*). A fase quantitativa utiliza dados censitários da Plataforma Fala.BR e o cruzamento com indicadores de desmatamento (RAD/MapBiomas). A fase qualitativa consiste na análise de uma amostra aleatória estratificada ( $n = 380$ ), avaliando-se a evidência material de ação, a justiça procedimental e a integração ao planejamento institucional estratégico. O rigor técnico é garantido pela triangulação de dados e pela fundamentação em escalas psicométricas adaptadas para o contexto da ouvidoria.

A estrutura desta dissertação organiza-se em cinco capítulos, além da introdução e da conclusão. O Capítulo 1 apresenta o mapeamento bibliométrico do tema. O Capítulo 2 consolida a revisão de literatura e a fundamentação teórica. O Capítulo 3 detalha o percurso metodológico

adotado e a modelagem da MACES com o IER. O Capítulo 4 expõe os achados quantitativos e evidencia o mapeamento das assimetrias territoriais. O Capítulo 5, por sua vez, aprofunda a análise qualitativa da resolutividade das respostas institucionais. Por fim, a Conclusão sintetiza os achados da pesquisa, reafirma as implicações do estudo para o fortalecimento da governança ambiental no Brasil — mediante a transição para uma *ouvidoria ativa* atuante como *instituição de sustentabilidade* — e propõe recomendações pragmáticas e sugestões para investigações futuras.

## CAPÍTULO 1

### ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA: *OMBUDSMAN* NA GOVERNANÇA PÚBLICA

Este capítulo apresenta uma análise bibliométrica abrangente sobre o termo *ombudsman* no contexto da governança do setor público. Os objetivos são: mapear a produção científica recente quanto à produtividade, atores, instituições, países e áreas; revelar a estrutura cognitiva do campo a partir de análise de redes de co-ocorrência (*co-occurrence*) de termos, citação (*Citation*), cocitação (*co-citation*) e acoplamento bibliográfico (*bibliographic coupling*); e fornecer base empírica e conceitual para o estudo de caso no Brasil.

Utilizou-se a Teoria do Enfoque Meta-Analítico Consolidado (TEMAC), cujos fundamentos metodológicos estão disponíveis na plataforma oficial da metodologia (Pesquisa TEMAC, s.d.). Essa plataforma oferece aos pesquisadores recursos analíticos para a geração de *clusters* por autores, universidades, países, áreas do conhecimento e periódicos, entre outros, possibilitando inferências detalhadas sobre o tema e produzindo subsídios relevantes para a pesquisa e para o direcionamento de políticas públicas (Mariano; Santos, 2017).

Segundo Mariano e Santos (2017), um dos maiores diferenciais do TEMAC é a sua eficácia de tempo e custo, pois sua análise é estruturada em etapas claras, possui respaldo das teorias bibliométricas e integra toda a parte tecnológica utilizando programas gratuitos, garantindo o livre acesso do pesquisador aos instrumentos necessários para as análises.

A análise bibliométrica desta pesquisa estruturou-se na aplicação de indicadores descritivos e relacionais fundamentais para o mapeamento da literatura científica. O processamento desses dados permitiu não apenas revelar a estrutura cognitiva do campo, mas evidenciar como o instituto do *ombudsman* vem se articulando com os arranjos contemporâneos de governança e de políticas públicas

## 1.1 Preparação da pesquisa

Foi utilizada a base de dados Web of Science (WoS), via TEMAC, e os metadados completos foram exportados e processados no VOSviewer (v. 1.6.x) e no Excel.

A pesquisa bibliométrica foi realizada no período de 4 de agosto a 4 de outubro de 2025, e foram utilizadas as palavras-chave mais relacionadas à área de interesse da pesquisa.

Definiu-se o descritor central *ombudsman*, a janela temporal de 2016 a 2025 e a base WoS. Assim, foi realizada a exportação dos registros completos (*co-citation*), como autores, títulos, fonte, resumos, citações, palavras-chave e referências, entre outros e o recorte temporal dos últimos 3 anos (2023 a 2025) para análise de acoplamento bibliográfico.

A opção pela base WoS como fonte exclusiva de dados bibliométricos justifica-se por três razões metodológicas. Primeiramente, trata-se de uma base multidisciplinar de elevado rigor curatorial, que indexa periódicos avaliados por indicadores de impacto internacionalmente reconhecidos, como o *Journal Impact Factor* (JIF) e o *Journal Citation Indicator* (JCI), assegurando maior qualidade e comparabilidade dos registros analisados. Em segundo lugar, a WoS mostra-se compatível com TEMAC e com o processamento no software VOSviewer, exigindo um formato específico de exportação de metadados completos — incluindo citações, cocitações e acoplamento bibliográfico — nem sempre disponível de forma integrada em outras bases. Entretanto, apresenta-se como sugestão para pesquisas futuras, a possibilidade de ampliar o escopo, adicionando bases complementares, como *Scopus*, *SciELO*, entre outras. Vale destacar que também foi utilizado o *Google Scholar* (Google Acadêmico) com base complementar, visando alcançar a produção científica nacional, sobre ouvidoria, políticas públicas e meio ambiente, eventualmente sub-representadas na WoS.

## 1.2 Estratégias de busca e resultados

Foram realizadas buscas combinando as palavras-chave, usando operadores lógicos booleanos com as principais palavras-chave relacionadas ao tema central *ombudsman*, tais como *governance*; *public management*; *public policy*; *environmental* e similares.

Aplicaram-se filtros específicos, como artigos e categorias da WoS inter-relacionadas ao tema central da pesquisa, e foram encontrados 694 documentos sobre Ombudsman. Evidenciam-se as categorias: Direito (243); Administração Pública (70), Ciências sociais multidisciplinares (48), Criminologia (33), Gestão (30), Comunicação (28) e Saúde pública (25), entre outras. Para o acoplamento bibliográfico foram encontrados 156 artigos.

O Quadro 1.1 detalha as estratégias de busca bibliométrica realizadas na base WoS entre os anos de 2016 e 2025, utilizando a metodologia TEMAC.

Quadro 1.1 - Estratégias de busca e resultados da análise bibliométrica

| <b>Eixo Temático/Pesquisa</b>                  | <b>Palavras-chave ou String de Busca</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>Principais Resultados Encontrados</b>                                                                                                                         |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pesquisa Central:<br><i>Ombudsman</i>          | <i>(ombudsman* OR ombudsperson* OR ombud* OR “ouvidoria*” OR “ouvidor*” OR “defensor del pueblo” OR “defensoría del pueblo” OR “provedor de justiça” OR “people's defender” OR “people's advocate” OR “protector of citizens” OR “parliamentary commissioner” OR “human rights commissioner”)</i>                                                                                                                                       | 694 documentos encontrados. Áreas de destaque: Direito (243), Administração Pública (70) e Ciências Sociais (48). Para a análise de coupling, foram 156 artigos. |
| <i>Ombudsman e Governança e Gestão Pública</i> | <i>(ombudsman* OR ombudsperson OR ombud* OR “ouvidoria” OR “ouvidor” OR “defensor del pueblo” OR “defensoría del pueblo” OR “provedor de justiça”) AND (governance OR “public governance” OR “good governance” OR “network governance” OR “governança pública” OR governança OR “gobernanza pública”) OR (“public management” OR “public administration” OR “gestão pública” OR “administración pública”)</i>                           | 81 artigos encontrados. Áreas de destaque: Direito (31), Administração Pública (16) e Ciência Política (11).                                                     |
| <i>Ombudsman e Políticas Públicas</i>          | <i>(ombudsman* OR ombudsperson* OR ombud* OR “ouvidoria*” OR “ouvidor*” OR “defensor del pueblo” OR “defensoría del pueblo” OR “provedor de justiça” OR “people's defender” OR “people's advocate” OR “protector of citizens” OR “parliamentary commissioner” OR “human rights commissioner”) AND (“public policy” OR “policy-making”) OR “policy making” OR “policy implementation” OR “política pública” OR “políticas públicas”)</i> | 16 artigos encontrados. Áreas de destaque: Administração Pública (5), Direito (3) e Ciência Política (3).                                                        |

| <b>Eixo Temático/Pesquisa</b>                 | <b>Palavras-chave ou String de Busca</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>Principais Resultados Encontrados</b>                                                                  |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ombudsman, Governança/Gestão e Meio Ambiente  | <i>(ombudsman* [mesma lista anterior] ) AND (governance [mesma lista anterior] ) OR (“public management” [mesma lista anterior] ) AND (environment* OR “environmental policy” OR “environmental governance” OR “climate policy” OR “sustainab*” OR “environmental management” OR “política ambiental” OR “governança ambiental” OR “gestão ambiental” OR “política climática” )</i> | 17 artigos encontrados. Áreas de destaque: Direito (4), Ciência Política (4) e Administração Pública (3). |
| Ombudsman, Políticas Públicas e Meio Ambiente | <i>(ombudsman* [mesma lista anterior] ) AND (“public policy” OR “policy-making” OR “policy making” OR “policy implementation” OR “política pública” OR “políticas públicas” ) AND (environment* [mesma lista anterior de termos ambientais] )</i>                                                                                                                                   | 6 artigos encontrados. Áreas de destaque: Ciência Política (2), Engenharia Ambiental (1) e Ciências (1).  |

Fonte: Elaboração própria.

### 1.3 Conceitos e Fundamentos

Merecem destaque os termos utilizados na análise, como citação (citation), que atua como métrica de influência, permitindo identificar os autores e documentos de maior impacto no campo a partir do volume de referências recebidas ao longo do tempo. Para compreender a articulação do conhecimento, utilizou-se a co-ocorrência (*co-occurrence*) de termos, que mede a frequência conjunta com que palavras-chave aparecem nos estudos, revelando a estrutura cognitiva e as principais frentes de pesquisa da área (Callon; Courtial; Laville, 1991). A base teórica consolidada foi investigada por meio da cocitação (co-citation), que estabelece a relação entre documentos ou autores citados conjuntamente por um terceiro, baseando-se na premissa de que a alta frequência desse pareamento indica forte proximidade intelectual (Small, 1973). Diferentemente da cocitação, que possui viés retrospectivo, o acoplamento bibliográfico (*bibliographic coupling*) foi empregado como um indicador sincrônico para medir a similaridade entre documentos recentes com base nas referências que eles compartilham, independentemente de citações futuras (Kessler, 1963). O processamento e a visualização gráfica dessas métricas, por meio de mapas de redes, densidade e *clusters* (Van Eck; Waltman, 2010), viabilizaram a compreensão evolutiva e estrutural da temática do *ombudsman* na governança pública.

A operacionalização dessas representações gráficas no software VOSviewer ocorre mediante o uso de mapas de densidade, nos quais os tons quentes evidenciam as zonas de maior concentração e saturação de itens e ligações. Concomitantemente, a estruturação visual em clusters deriva de algoritmos de otimização de modularidade, agrupando os temas por proximidade e relevância (Van Eck; Waltman, 2010).

## 1.4 Evolução temporal da produção e impactos

Mariano e Santos (2017) apontam que a análise da evolução temporal do número de artigos publicados é um procedimento metodológico central, pois permite visualizar o crescimento, as oscilações e a maturação de um campo científico ao longo do tempo. No contexto desta dissertação, esse mapeamento cronológico é fundamental para evidenciar como o interesse acadêmico sobre o *ombudsman* se expandiu e se consolidou internacionalmente nas agendas de *accountability*, proteção ambiental e responsividade das instituições públicas.

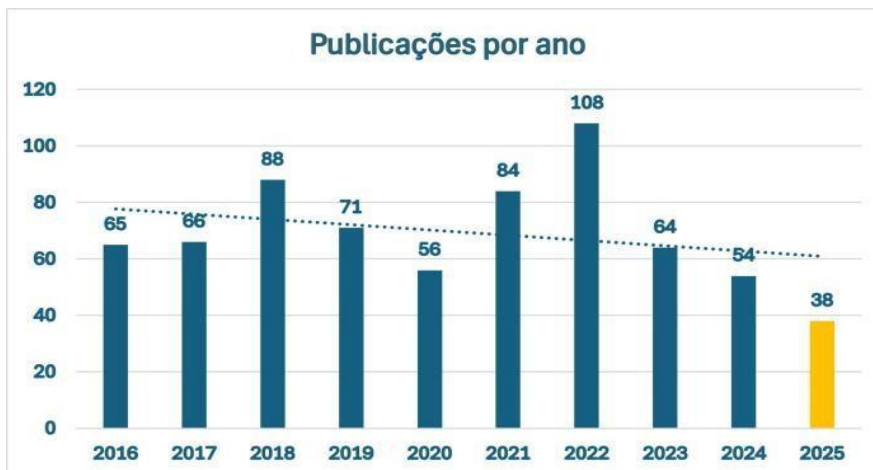
A seguir, apresentam-se as análises das tendências de publicação referentes aos principais tópicos (palavras-chave) utilizados na busca bibliométrica.

### 1.4.1 *Ombudsman*

Nota-se, na Figura 1.1, que a produção científica sobre *ombudsman* apresentou comportamento oscilante no período de 2016 a 2025, sem trajetória linear de crescimento. Observa-se um crescimento expressivo da produção científica sobre o tema a partir de 2020, com pico em 2022, refletindo a ampliação do interesse acadêmico na agenda de *accountability* e responsividade das instituições públicas. Após 2022, registra-se uma queda, que merece ser analisada.

A linha de tendência, levemente descendente, sugere estabilidade relativa com discreta inflexão negativa no conjunto do período, mais compatível com um campo de produção consolidado, porém intermitente, do que com uma expansão contínua. O baixo número de publicações em 2025 deve ser interpretado com cautela, pois o ano ainda não havia se encerrado no momento da coleta dos dados (Figura 1.1).

Figura 1.1 - Evolução anual de publicações (2016–2025)



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

#### 1.4.2 Ombudsman e governança e gestão pública

Na Figura 1.2, observa-se que a produção científica sobre ombudsman e governança e gestão pública apresentou comportamento oscilante ao longo do período de 2016 a 2025. Houve um pico de publicações em 2017, seguido de redução em 2018, com uma retomada moderada entre 2019 e 2022, nova retração em 2023, e novo crescimento em 2024.

Figura 1.2 - Evolução anual de publicações (2016–2025).

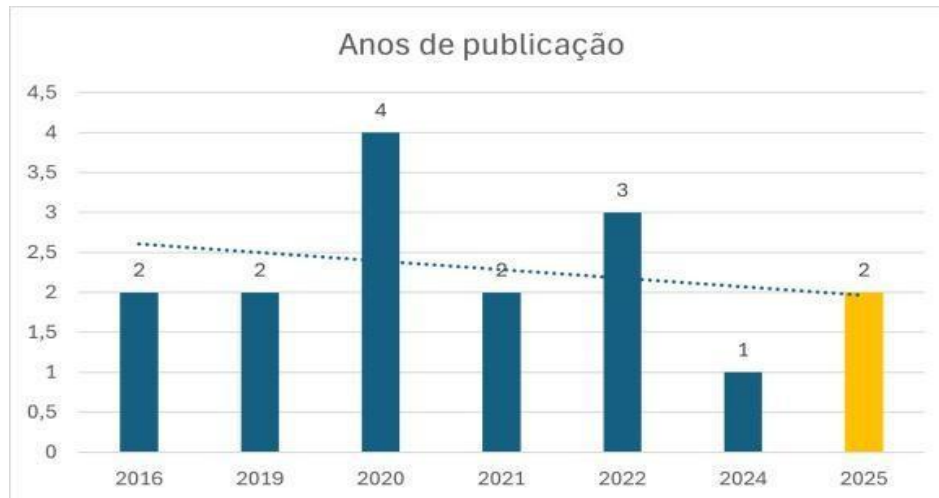


Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

### 1.4.3 *Ombudsman* e políticas públicas

Identificam-se picos relevantes de publicações em 2020 e 2022, possivelmente indicando o fortalecimento do debate nacional e internacional sobre o impacto do *ombudsman* em políticas públicas (Figura 1.3).

Figura 1.3 - Evolução anual de publicações (2016–2025).



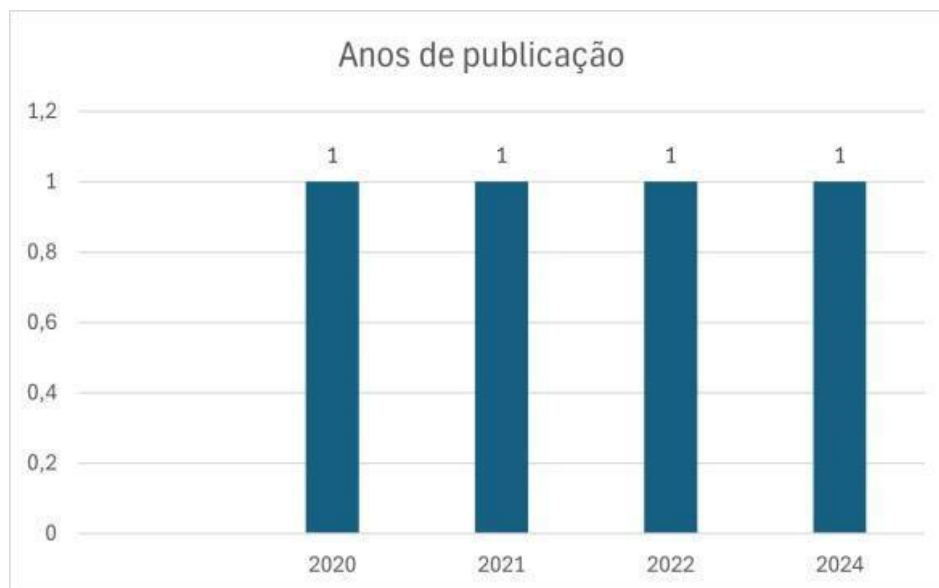
Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

### 1.4.4 *Ombudsman* governança pública e meio ambiente

A Figura 1.4 revela estabilidade na produção científica sobre *ombudsman*, governança pública e meio ambiente entre 2020 e 2024, sem crescimento expressivo no período. Esse comportamento sugere que a temática ainda se encontra em consolidação na literatura e apresenta potencial para maior desenvolvimento em pesquisas futuras. Desse modo, sugere que a literatura ainda explora pouco a interface entre *ombudsman*, governança, políticas públicas e meio ambiente.

Sendo assim, o gráfico revela uma lacuna relevante de investigação, especialmente para estudos aplicados que examinem o potencial das ouvidorias como instrumentos de governança ambiental e de apoio à formulação de políticas públicas sustentáveis. Essa lacuna reforça a relevância teórica e aplicada do estudo de caso da Ouvidoria do Ibama. Além disso, a dissertação aproxima dois campos até então pouco articulados: o da ouvidoria pública e o da governança ambiental.

Figura 1.4 - Evolução anual de publicações (2016 - 2024).



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

### 1.5 Autores e artigos de impacto

Os autores e os documentos de maior impacto nas pesquisas bibliométricas sobre o *ombudsman* e a governança pública são identificados a partir do volume de publicações, da frequência de citações e da centralidade nas redes de cocitação e de acoplamento bibliográfico. Nesse cenário, Naomi Creutzfeldt lidera tanto no volume de publicações quanto nas citações, enquanto Chris Gill destaca-se expressivamente nas citações. Esse desempenho consolida ambos como referenciais teóricos essenciais na área, com contribuições fundamentais para pesquisas comparativas e análises institucionais.

Entre seus trabalhos mais influentes, merecem destaque os artigos *A voice for change? Trust relationships between ombudsmen, individuals and public service providers* (Creutzfeldt, 2016a), referência metodológica que impulsionou a investigação empírica das relações de confiança (*trust*) entre cidadãos, ouvidorias e prestadores de serviços públicos e *What can government learn from the ombudsman?* (Gill, 2018), que estabeleceu bases importantes para

compreender como o *ombudsman* induz a aprendizagem organizacional e a melhoria dos processos estatais.

Os dados de desempenho desses autores estão ilustrados na Figura 1.5 e na Tabela 1.1. onde se destacam os autores que mais foram citados e que mais publicaram sobre o tema central *ombudsman*, neste período entre 2016 e 2025, indicando a referência teórica nos estudos sobre esse tema. Os trabalhos desses autores foram importantes na fundamentação teórica dessa dissertação.

Figura 1.5 - Autores que mais foram citados e publicações (2016–2025).



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

Tabela 1.1 - Autores mais citados sobre *ombudsman*.

| Autores mais citados | Documentos | Citações   |
|----------------------|------------|------------|
| Creutzfeldt, Naomi   | 14         | 76         |
| Gill, Chris          | 7          | 73         |
| Williams, Jane       | 5          | 42         |
| Bradford, Ben        | 4          | 31         |
| Glušac, Luka         | 6          | 28         |
| Kirkham, Richard     | 7          | 28         |
| Dahlvik, Julia       | 4          | 8          |
| Pohn-Weidinger, Axel | 4          | 8          |
| Tomczak, Philippa    | 4          | 8          |
| Moreno, Erika        | 7          | 7          |
| Laliberte, Maude     | 4          | 2          |
| <b>Total</b>         | <b>66</b>  | <b>311</b> |

Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

A Tabela 1.2 evidencia, na interseção entre ombudsman e governança, a consolidação de uma frente de pesquisa brasileira indexada internacionalmente. As pesquisadoras Aline Regina Santos e Jane Iara Pereira da Costa destacam-se na produção científica conjunta e aprofunda o debate sobre as ouvidorias públicas nacionais a partir de duas frentes de pesquisas: a investigação da imagem e da reputação da ouvidoria junto aos cidadãos, revelando que a maior parte da sociedade civil ainda desconhece o papel do órgão ou o associa a uma visão estritamente reativa e passiva de reclamação (Santos *et al.* 2017); Todavia, Santos *et al.* (2019), apresenta a formulação de modelos das ouvidorias públicas, como: dimensão funcional, relativa ao processamento burocrático e operacional das manifestações; dimensão gerencial, que se trata da conversão de manifestações em inteligência administrativa e melhoria dos serviços prestados e a dimensão cidadã que fomenta à participação e o controle social, bem como o empoderamento da população (Santos *et al.* 2019). Já a perspectiva internacional é representada por Tomczak e Thomson, mais associada a debates de accountability institucional (Tomczak *et al.*, 2024; Tomczak; Mcallister, 2021; Thomson, 2017; 2024).

Tabela 1.2 - Autores mais citados sobre *ombudsman* e governança.

| <b>Autores mais citados</b> | <b>Documentos</b> | <b>Citações</b> |
|-----------------------------|-------------------|-----------------|
| Tomczak, Philippa           | 1                 | 8               |
| Thomson, Stephen            | 2                 | 4               |
| Burger, Fiona               | 2                 | 2               |
| Pereira Da Costa, Jane Iara | 2                 | 2               |
| Santos, Aline Regina        | 2                 | 2               |
| <b>Total</b>                | <b>10</b>         | <b>18</b>       |

Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

A Tabela 1.3 evidencia a transição analítica da literatura científica sobre *ombudsman* e políticas públicas: partindo da dimensão clássica de accountability burocrática (Wille, 2016), o campo avançou rumo à gestão democrática da informação cívica na era dos dados (Ingrams, 2018), incorporou o compromisso ético-social com a equidade e inclusão de minorias vulneráveis (Mauldin *et al.*, 2020) e, por fim, culminou no paradigma do Estado da Sustentabilidade, no qual as ouvidorias são reposicionadas como Instituições de Sustentabilidade transdepartamentais e

permanentes incumbidas de integrar o bem-estar socioecológico ao ciclo de tomada de decisão governamental (Mathis *et al.*, 2023)

Tabela 1.3 - Autores mais citados sobre *ombudsman* e políticas públicas.

| <b>Autores</b>      | <b>Citações</b> |
|---------------------|-----------------|
| Ingrams, Alex       | 23              |
| Wille, Anchrit      | 15              |
| Bauer, Steffen      | 14              |
| Mathis, Okka Lou    | 14              |
| Newig, Jens         | 14              |
| Rose, Michael       | 14              |
| Herrera, Sarah      | 10              |
| Lee, Kathy          | 10              |
| Mauldin, Rebecca L. | 10              |
| Tang, Weizhou       | 10              |
| Williams, Antwan    | 10              |
| <b>Total</b>        | <b>144</b>      |

Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

A Tabela 1.4 mapeia a estrutura intelectual na interface estrita entre *ombudsman*, governança pública e meio ambiente, estruturando-se em torno de dois grandes blocos de coautoria: por um lado, o núcleo composto por Steffen Bauer, Okka Lou Mathis, Jens Newig e Michael Rose fornece o amparo conceitual sobre as Instituições de Sustentabilidade (IS), balizando o papel das ouvidorias na inserção da integridade socioecológica nas políticas públicas (Mathis *et al.*, 2023); por outro, o núcleo formado por Sara Moreno Pires, Antonio F. Tavares e Filipe Teles examina a dinâmica empírica da participação cidadã (*voice*) e a responsividade institucional diante de canais alternativos de reclamação (Tavares *et al.*, 2022). Em suma, demonstra que a literatura projeta a ouvidoria para além do controle administrativo tradicional, posicionando-a como engrenagem tática e permanente na transição rumo ao Estado da Sustentabilidade, no qual as ouvidorias são reposicionadas como Instituições de Sustentabilidade no qual as ouvidorias são reposicionadas como Instituições de Sustentabilidade (Mathis *et al.*, 2023)

Tabela 1.4 - Autores mais citados sobre *ombudsman*, governança e meio ambiente

| <b>Autores</b>      | <b>Citações</b> |
|---------------------|-----------------|
| Bauer, Steffen      | 14              |
| Mathis, Okka Lou    | 14              |
| Newig, Jens         | 14              |
| Pires, Sara Moreno  | 9               |
| Rose, Michael       | 14              |
| Tavares, Antonio F. | 9               |
| Teles, Filipe       | 9               |
| <b>Total</b>        | <b>83</b>       |

Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

A Tabela 1.5 consolida a cocitação na interface entre ouvidoria, políticas públicas e meio ambiente, estruturando-se em duas vertentes teóricas: de um lado, o núcleo de Steffen Bauer, Okka Lou Mathis, Jens Newig e Michael Rose conceitua o Estado e as Instituições de Sustentabilidade, inserindo a integridade socioecológica no ciclo de políticas públicas; de outro, o bloco de Sarah Herrera, Kathy Lee, Rebecca L. Mauldin, Weizhou Tang e Antwan Williams discute a equidade social e a mitigação de disparidades distributivas voltadas a populações vulneráveis. Essa articulação projeta as ouvidorias ambientais como instrumentos fundamentais de inclusão e de responsabilização cívica, alinhando-se diretamente às diretrizes de governança do ODS 16 .

Tabela 1.5 - Autores mais citados sobre *ombudsman*, políticas públicas e meio ambiente.

| <b>Autores</b>      | <b>Citações</b> |
|---------------------|-----------------|
| Bauer, Steffen      | 14              |
| Mathis, Okka Lou    | 14              |
| Newig, Jens         | 14              |
| Rose, Michael       | 14              |
| Herrera, Sarah      | 10              |
| Lee, Kathy          | 10              |
| Mauldin, Rebecca L. | 10              |
| Tang, Weizhou       | 10              |
| Williams, Antwan    | 10              |
| <b>Total</b>        | <b>106</b>      |

Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

## 1.6 Países que mais publicaram sobre *ombudsman* e governança

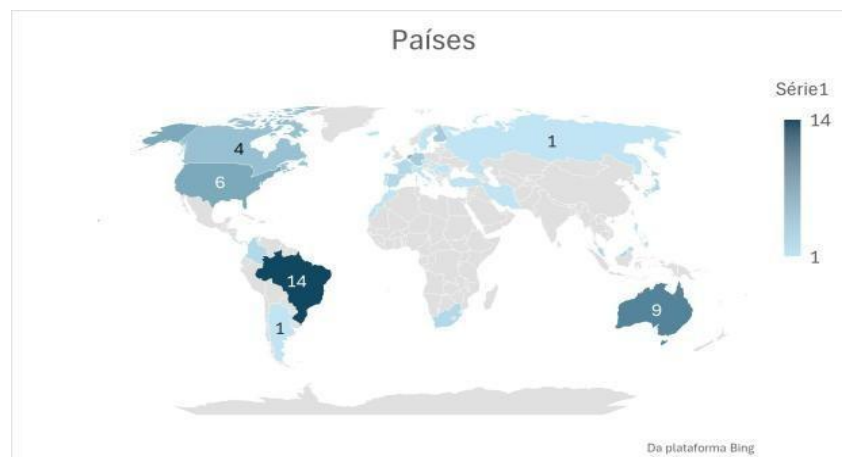
O Brasil figura entre os países com produção científica significativa, tanto sobre o tema geral do *ombudsman* quanto em governança, evidenciando crescente inserção internacional dos estudos nacionais no período entre 2016 e 2025 (Figuras 1.6 e 1.7).

Figura 1.6 - Países que mais publicaram sobre *Ombudsman* (2016–2025).



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

Figura 1.7 - Países que mais publicaram sobre *ombudsman* e governança (2016–2025).

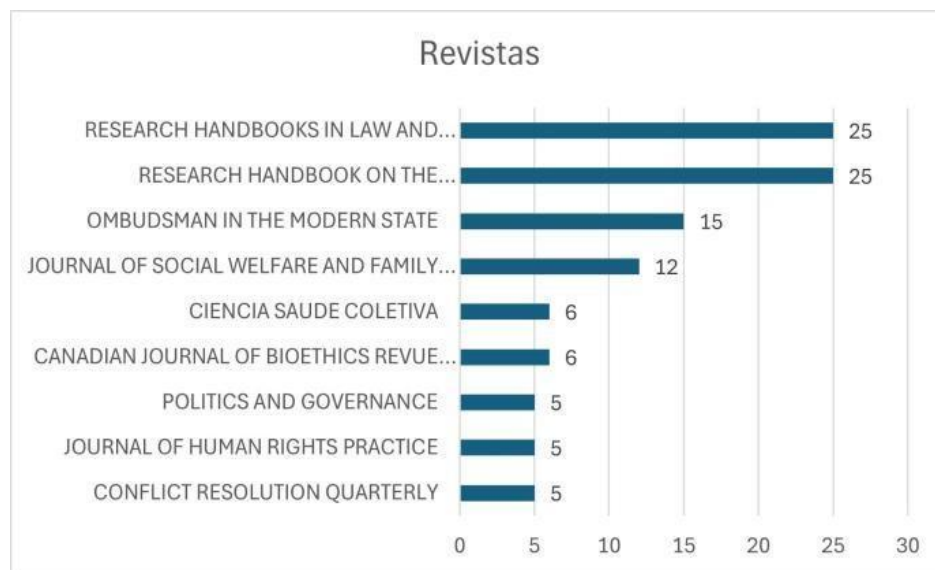


Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

### 1.7 Revistas que mais publicaram sobre *ombudsman*

Sobressaem-se os periódicos *Research Handbook on the Ombudsman* e *Research Handbooks in Law and Politics*, que concentram parte importante da produção temática e configuram como fontes primárias para novas pesquisas (Figura 1.8).

Figura 1.8 - Revistas que mais publicam sobre ombudsman (2016–2025).



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

A Tabela 1.6 apresenta uma seleção de periódicos de alto impacto que, embora não mencionem *ombudsman* diretamente em seus títulos, publicam pesquisas em áreas temáticas correlatas.

- **Alto Fator de Impacto (*Journal Impact Factor* – JIF):** Todas as revistas listadas possuem um JIF para 2024 extremamente alto, variando de 9.4 a 9.8. Isso as coloca entre as publicações mais influentes em suas respectivas áreas. Um JIF elevado significa que, em média, os artigos publicados nessas revistas são muito citados por outros pesquisadores.
- **Classificação no Quartil Superior (Quartil JIF):** A classificação Q1 para todas as revistas confirma seu prestígio. Isso significa que todas elas estão no grupo dos 25% de periódicos com maior Fator de Impacto em suas categorias temáticas. Publicar em revistas Q1 é um indicador de pesquisa de alta qualidade e relevância.

- **Journal Citation Indicator (JCI):** O JCI é uma métrica mais nova que normaliza o impacto das citações por área temática, ano de publicação e tipo de documento. Um JCI acima de 1.0 indica que a revista tem um desempenho de citação acima da média mundial. Todas as revistas da lista superam esse valor com folga (de 1.36 a 2.72), com destaque para o *Journal of Finance* e a *International Review of Financial Analysis*, que demonstram um impacto de citação mais de duas vezes e meia superior à média.

Tabela 1.6 - Revistas com maior Fator de Impacto - JCR.

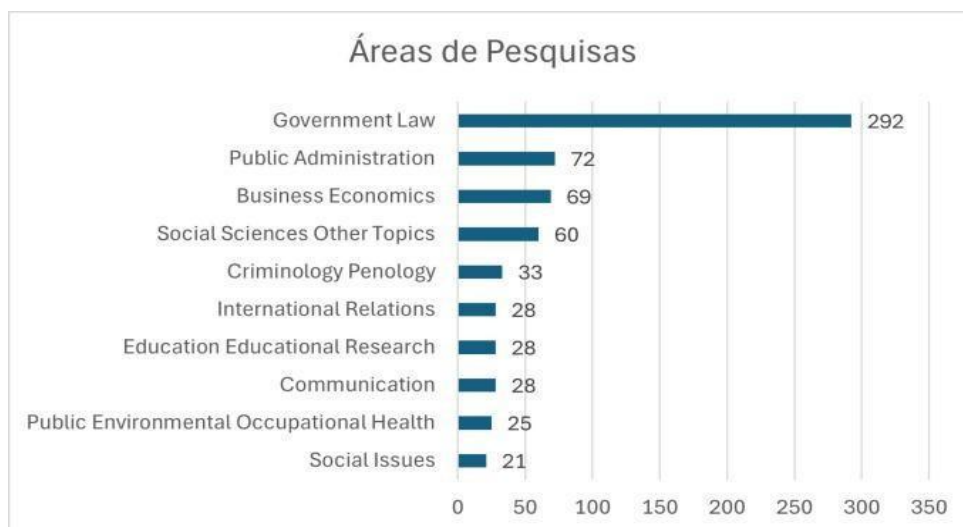
| <i>Journal name</i>                                       | <b>Total Citations</b> | <b>2024 JIF</b> | <b>JIF Quartile</b> | <b>2024 JCI</b> |
|-----------------------------------------------------------|------------------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| <i>Environmental Health Perspectives</i>                  | 39.770                 | 9,8             | Q1                  | 2,43            |
| <i>International Review of Financial Analysis</i>         | 19.032                 | 9,8             | Q1                  | 2,56            |
| <i>Environment International</i>                          | 70.071                 | 9,7             | Q1                  | 1,79            |
| <i>American Journal Of Public Health</i>                  | 42.085                 | 9,6             | Q1                  | 1,98            |
| <i>Sustainable Production and Consumption</i>             | 15.572                 | 9,6             | Q1                  | 2,06            |
| <i>Journal Of Finance</i>                                 | 50.071                 | 9,5             | Q1                  | 2,72            |
| <i>Energy Nexus</i>                                       | 2.407                  | 9,5             | Q1                  | 1,36            |
| <i>Current Opinion in Green and Sustainable Chemistry</i> | 6.691                  | 9,4             | Q1                  | 1,59            |
| <i>British Accounting Review</i>                          | 4.444                  | 9,4             | Q1                  | 1,95            |

Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)/Journal Citation Reports (JCR)

## 1.8 Áreas que mais pesquisaram sobre *ombudsman*

A distribuição das publicações revela que os estudos sobre o *ombudsman* transcendem o escopo estritamente jurídico. A expressiva concentração de pesquisas atreladas às categorias de Direito Público, Administração Pública e Economia Empresarial comprova a natureza densamente interdisciplinar do tema, consolidando o instituição *ombudsman* como um objeto de investigação transversal nos debates contemporâneos sobre governança pública (Figura 1.9).

Figura 1.9 - Áreas de pesquisa com maior volume de publicações sobre ombudsman (2016–2025).

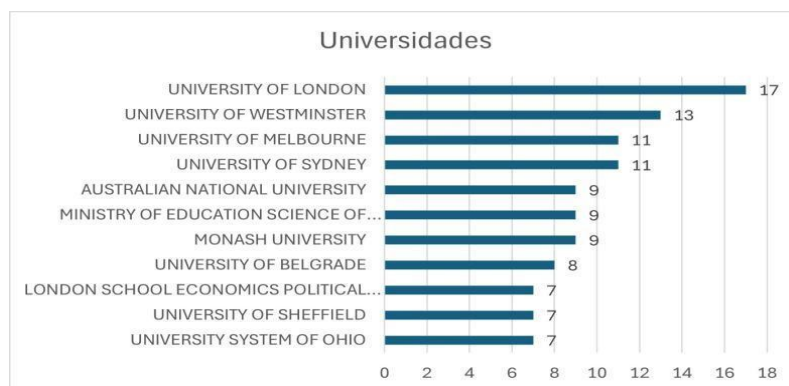


Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

### 1.9 Universidades que mais publicaram sobre *ombudsman*

A análise das instituições revela que centros acadêmicos europeus (com forte protagonismo do Reino Unido) e australianos lideram o volume de publicações. Esse cenário empírico sugere que as experiências e os arranjos institucionais desses contextos vêm influenciando fortemente as abordagens teóricas e as agendas de pesquisa sobre o tema globalmente (Figura 1.10).

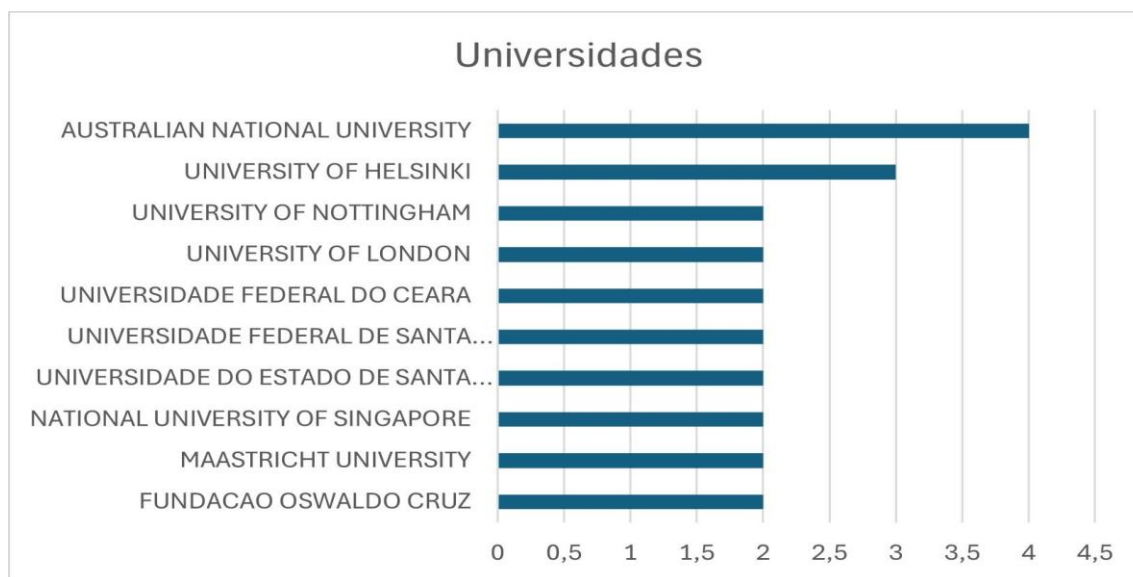
Figura 1.10 - Universidades (2016–2025) que publicaram sobre *ombudsman*.



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

Nota-se, na Figura 1.11, o destaque das universidades brasileiras na produção científica internacional sobre *ombudsman*, políticas públicas, gestão pública e meio ambiente. Entre as instituições com maior volume de publicações no período analisado, chamam atenção a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). A capilaridade e a relevância da pesquisa nacional sobre o tema são reforçadas pela contribuição de outras importantes instituições, como UnB, UFMG, UFRGS e UFCG, que, embora não figurem entre as dez com maior volume, compõem ativamente a base do conhecimento produzido no país.

Figura 1.11 - Universidades (2016–2025): *ombudsman*, políticas públicas, gestão pública e meio ambiente.



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/TEMAC (2025)

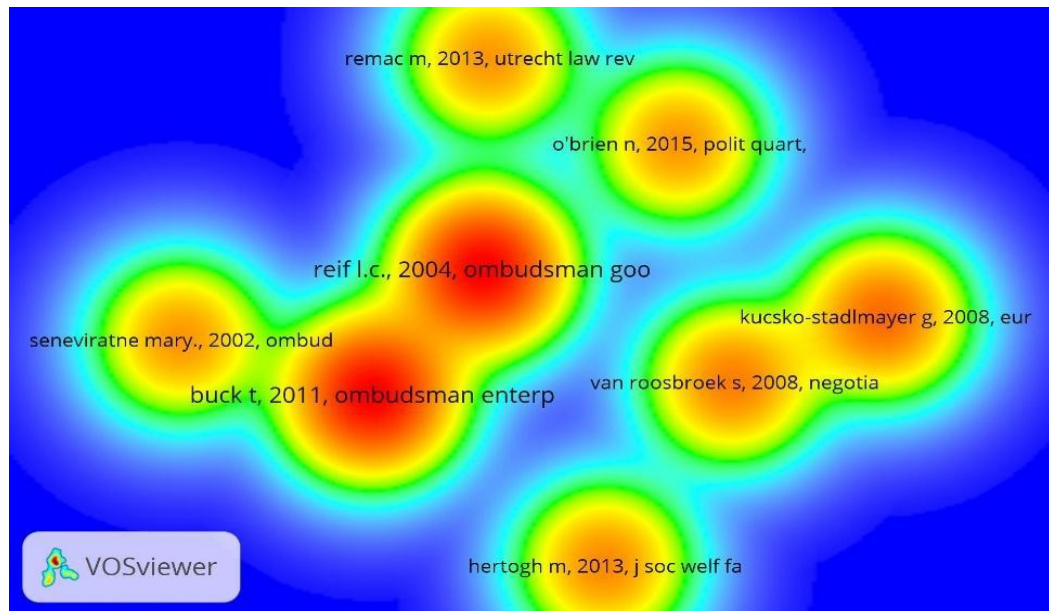
### 1.10 Interpretação dos mapas de densidade e *clusters* gerados no software VOSviewer

A adoção de mapas de densidade e de *clusters* gerados no software *VOSviewer* insere esta pesquisa na tradição analítica do *science mapping*. Essa estratégia de visualização de redes bibliométricas é fundamental para sintetizar grandes volumes de publicações, permitindo revelar a estrutura cognitiva subjacente do campo científico investigado. Por meio dela, identificam-se não apenas os núcleos temáticos e os autores de referência, mas também as novas fronteiras de pesquisa (Van Eck; Waltman, 2010, 2014). Arquitetado especificamente para a exploração bibliométrica, o

*VOSviewer* projeta artigos, autores e termos em um espaço de similaridade, onde a proximidade gráfica traduz a força das relações bibliográficas. Para esta dissertação, essa ferramenta mostrou-se indispensável, pois facilitou o mapeamento rigoroso dos *clusters* e dos padrões de conhecimento que orbitam os eixos centrais do estudo: o *ombudsman*, a governança pública e a gestão ambiental (Van Eck; Waltman, 2010; Belter, 2012).

A análise da Figura 1.12 evidencia que a estrutura de cocitação sobre o *ombudsman* se organiza em torno de um núcleo intelectual relativamente concentrado, com destaque para Reif (2004), Buck (2011) e Hertogh (2018) entre outros. Os trabalhos desses autores aparecem nas zonas de maior densidade da rede, indicando uma elevada recorrência de citação conjunta. Esse padrão sugere que a literatura internacional se ancora em referenciais clássicos voltados à definição institucional do *ombudsman*, à sua independência, à *accountability* e à efetividade no controle da má administração. Em torno desse núcleo principal, observam-se *clusters* (subagrupamentos) associados a autores que indicam a diversificação do campo em direções como legitimidade democrática, comparação institucional e governança pública.

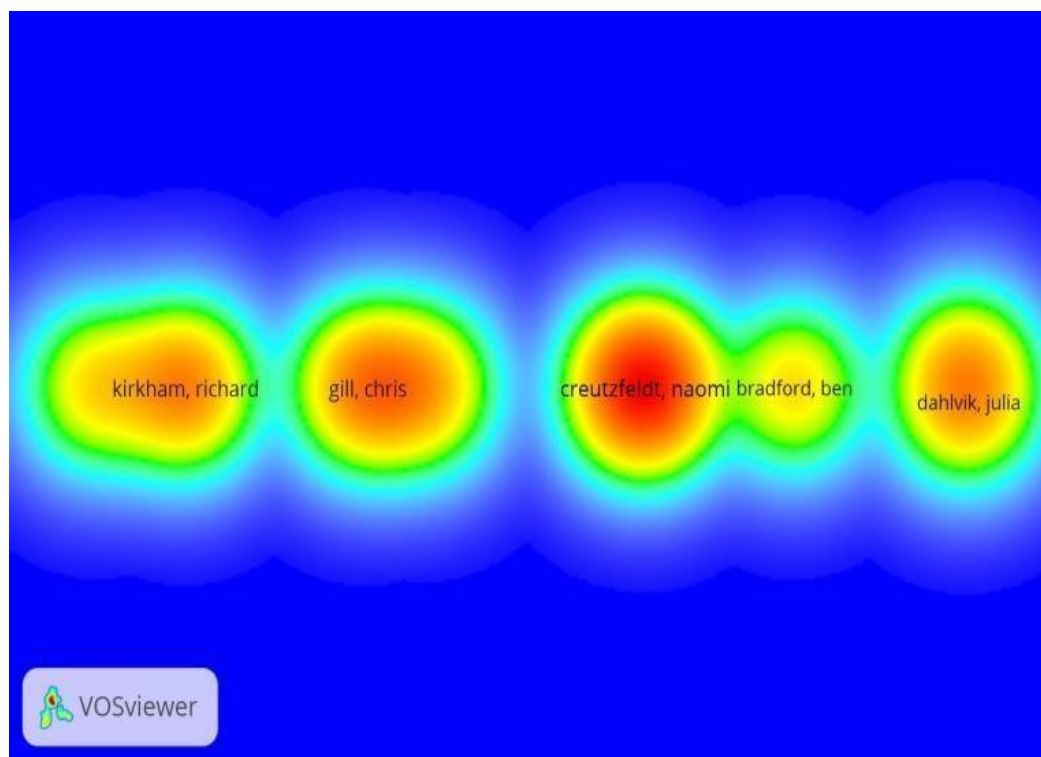
Figura 1.12 - Cocitação sobre *ombudsman*.



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

Na Figura 1.13, o mapa de citação (*citation*) evidencia a forte centralidade de pesquisadores como Naomi Creutzfeldt, Chris Gill, Júlia Dahlvik e Richard Kirkham. A proeminência desses autores reflete o peso de suas contribuições tanto em estudos sobre confiança institucional quanto na evolução teórica do *ombudsman*. A topologia dos *clusters* revela a formação de subsistemas de pesquisa distintos: um eixo orienta-se para a governança e a legitimidade — focado em como promover a confiança da sociedade nos serviços públicos e no governo —, enquanto outro eixo aprofunda os contornos jurídicos e sociais do instituto. Essa configuração estrutural comprova o caráter fundamentalmente multidimensional das investigações sobre o *ombudsman*.

Figura 1.13 - Citação sobre *ombudsman*.

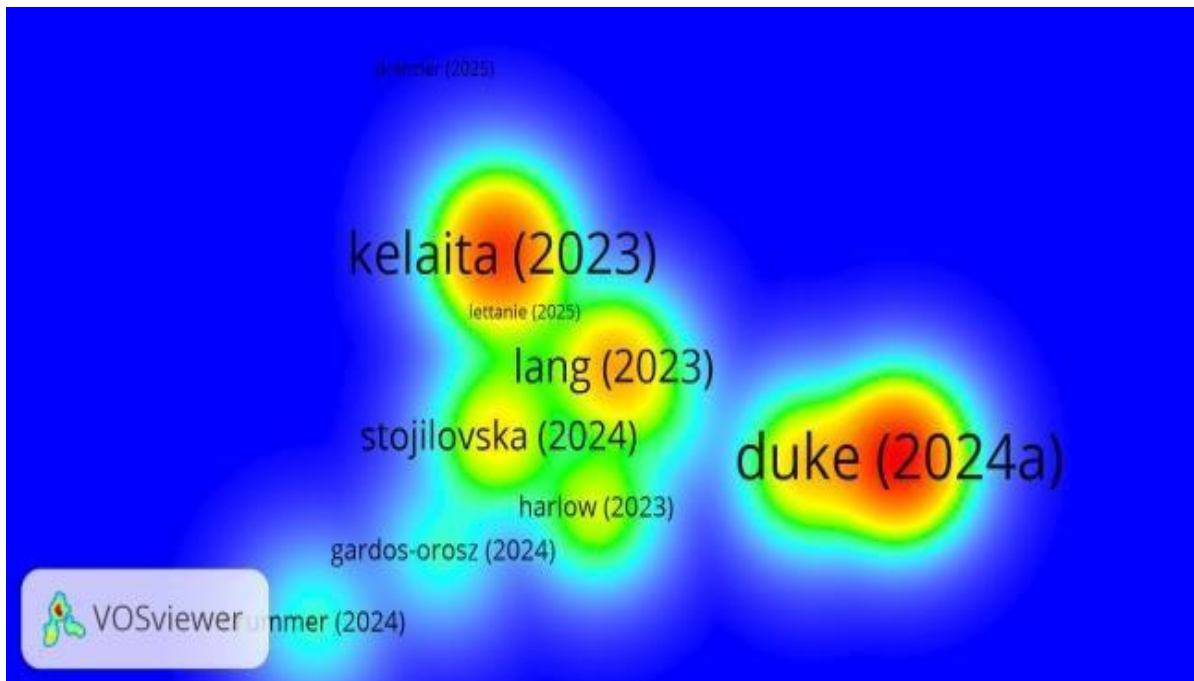


Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

A análise de acoplamento bibliográfico (*Bibliography coupling*), conforme exibido na Figura 1.14, dos anos mais recentes evidencia que autores que compartilham referências bibliográficas tendem a explorar recortes similares, como justiça energética, mediação institucional e *ombudsman* na governança. Entre os artigos frequentemente acoplados, chamam a atenção os de Stojilovska *et al.* (2024), Duke *et al.* (2024) e Lang (2023). Entre os artigos frequentemente

acoplados, evidenciam-se, por exemplo, *Fostering a democratic and socially just energy transition: How do Ombudspersons in Europe frame energy poverty?* (Stojilovska *et al.*, 2024), *The risk matrix: Drug-related deaths in prisons in England and Wales, 2015–2020* (Duke *et al.*, 2024) e *Alternatives to Adjudication in International Law: A Case Study of the Ombudsperson to the ISIL and Al-Qaida Sanctions Regime of the UN Security Council* (Lang, 2023), entre outros

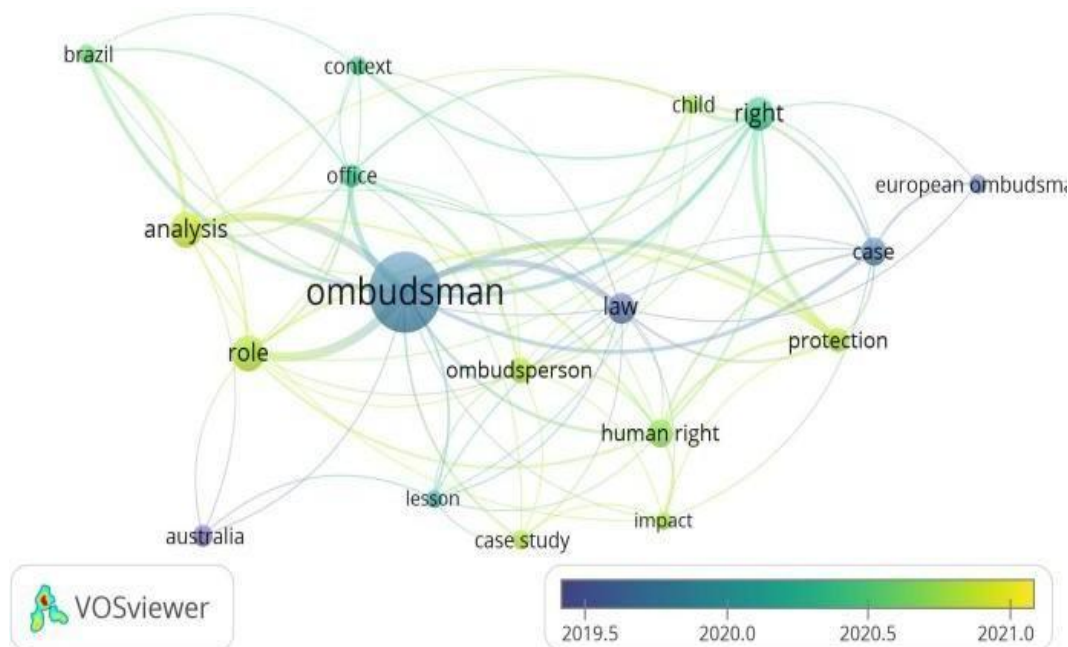
Figura 1.14 - Acoplamento bibliográfico entre artigos sobre *ombudsman* (2023–2025).



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

A Figura 1.15 apresenta as palavras-chave extraídas dos títulos e *abstracts* dos artigos relacionados ao *ombudsman* no período de 2019 a 2021, encontrados na análise bibliométrica. Esse mapeamento identifica que termos como *ombudsman*, *human rights*, *protection* e *European Ombudsman* são recorrentes na literatura, apontando para um foco em garantia de direitos, institucionalidade e estudos de caso europeus. Observa-se, ainda, a emergência do termo *Brazil* (Brasil) em destaque, indicando a inserção das experiências institucionais brasileiras no debate global, que revela uma tendência de internacionalização das discussões no campo de estudos sobre *ombudsman*.

Figura 1.15 - Palavras-chave que aparecem no título e *abstract* dos artigos.



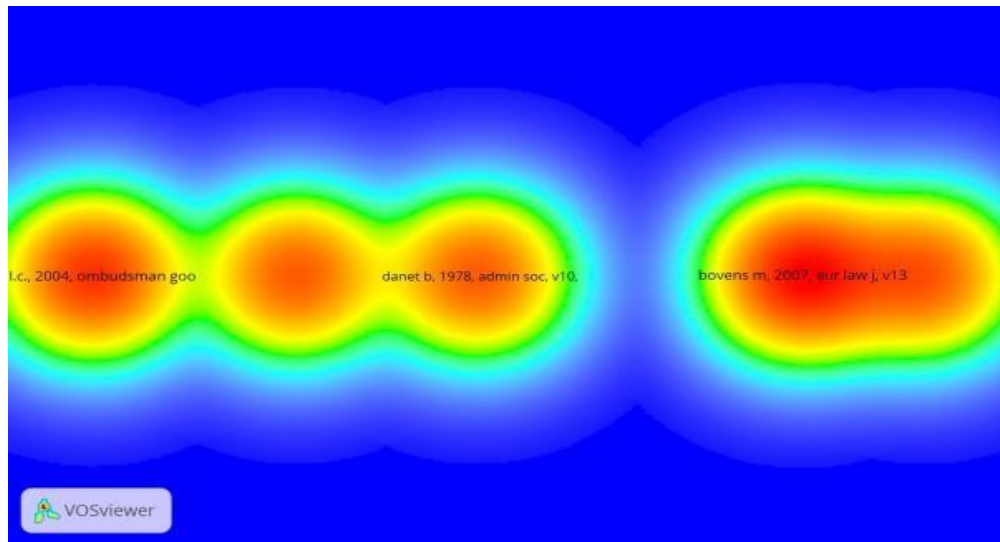
Fonte: Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025).

Na sequência, os mapas de calor de cocitação e acoplamento bibliográfico (Figuras 1.16 a 1.23) representam as interações dos diferentes eixos temáticos com o objeto central deste estudo: *Ombudsman e Governança*, *Ombudsman e Políticas Públicas*, *Ombudsman, Gestão Pública e Meio Ambiente*, e *Ombudsman, Políticas Públicas e Meio Ambiente*. Para além da mera identificação de *clusters*, a análise topológica dessas redes revela os fundamentos substantivos que alicerçam o argumento central desta dissertação: a transição da ouvidoria para um instrumento estratégico de governança ambiental.

O mapa de cocitação sobre *ombudsman* e governança (Figura 1.16) e seu respectivo acoplamento (Figura 1.17) evidenciam um núcleo consolidado de discussão em torno dos conceitos de *accountability*, legitimidade institucional e a teoria da *Voz Cidadã*. Os agrupamentos demonstram que a literatura recente sobre governança deixou de tratar o *ombudsman* apenas sob o prisma do direito administrativo estrito, passando a investigá-lo como um termômetro da responsividade estatal. Autores proeminentes nesses *clusters*, como Thomson (2024) e Tomczak (2024), exploram como as falhas nos serviços públicos e as condições locais adversas ativam os

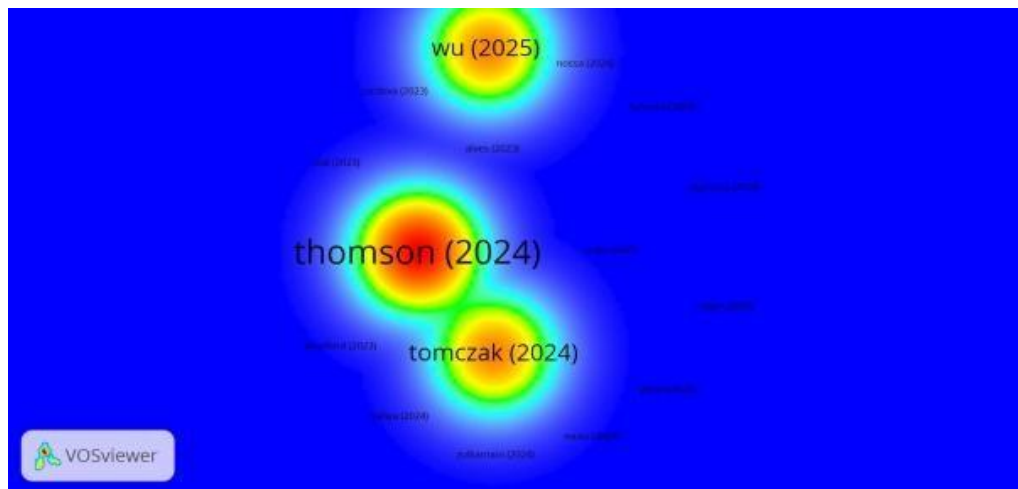
cidadãos a recorrerem ao *ombudsman*. Esse *cluster* embasa o argumento de que a Ouvidoria do Ibama poderá atuar como um canal vital para mitigar o déficit de participação e captar conflitos socioambientais não absorvidos por outras instâncias.

Figura 1.16 - Cocitação de artigos sobre *ombudsman* e governança.



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

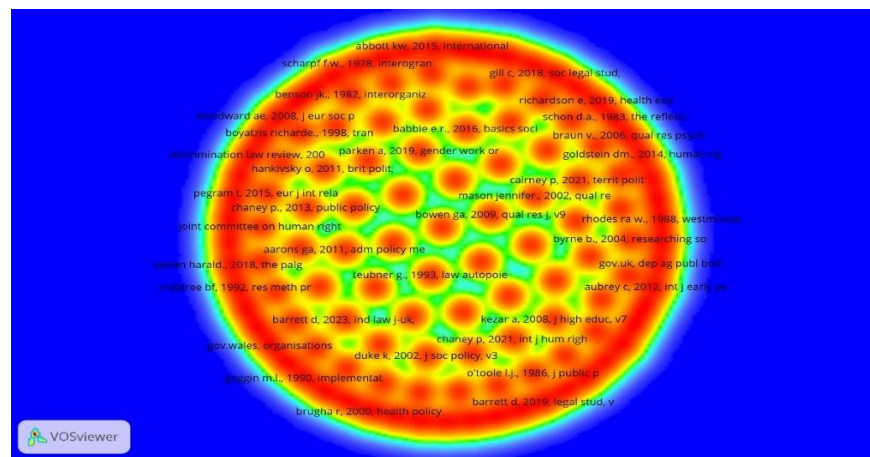
Figura 1.17 - Acoplamento de artigos sobre *ombudsman* e governança.



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

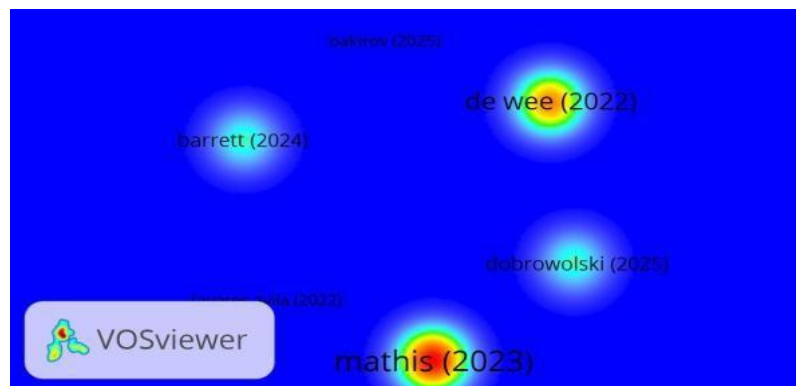
A análise da rede de cocitação da Figura 1.18 sugere uma relação estabelecida entre as referências que foram citadas conjuntamente por autores, cujas obras relacionam o ombudsman aos valores públicos, à informação pública e aos mecanismos de supervisão institucional. O mapa da Figura 1.19, sugere a aproximação desse núcleo com agendas mais recentes de voz cidadã, responsividade estatal, equidade e sustentabilidade, aproximando contribuições de Mathis *et al.* (2023), que conceituam a necessidade de *Instituições de Sustentabilidade* capazes de influenciar a formulação de políticas públicas considerando o bem-estar socioecológico e a participação cidadã.

Figura 1.18 - Cocitação de artigos sobre *ombudsman* e políticas públicas



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

Figura 1.19 - Acoplamento de artigos sobre *ombudsman* e políticas públicas.

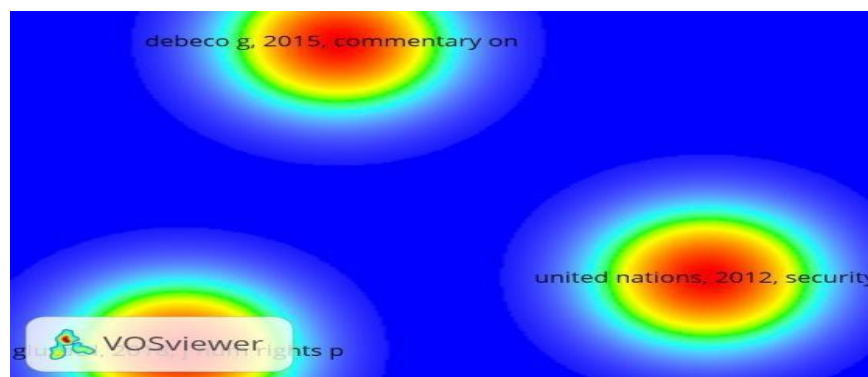


Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

Finalmente, os mapas que integram *ombudsman*, gestão/políticas públicas e meio ambiente (Figs. 1.20 a 1.23) são os mais reveladores para o objeto de estudo. Os agrupamentos evidenciam a emergência de uma literatura focada no *Estado da Sustentabilidade (Sustainability State)* e na governança ambiental. Nesses *clusters* centrais, sobressaem-se os trabalhos de Debeco (2015). Da mesma forma, os textos acoplados de Subramanian (2024) e

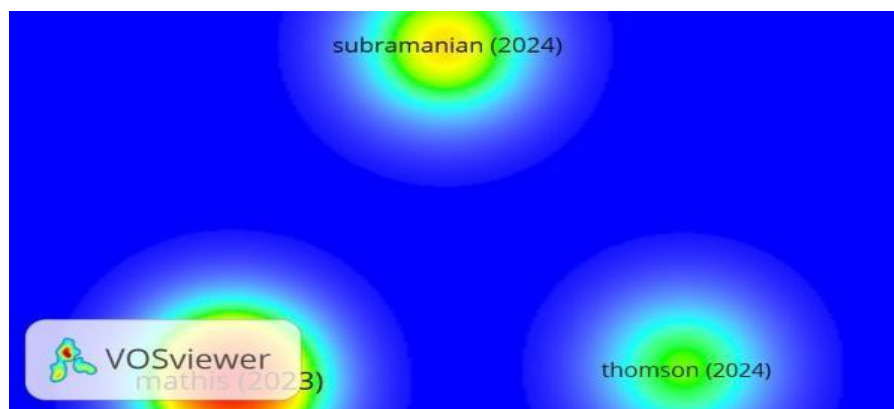
Para esse trabalho, a aglomeração isolada desses temas e o baixo volume histórico de publicações na interseção estrita de *ombudsman e meio ambiente* revelam que, embora o potencial do ombudsman como promotor de justiça ambiental já esteja pautado teoricamente no cenário internacional, ha um vasto campo a ser explorado empiricamente.

Figura 1.20 - Cocitação de artigos sobre *ombudsman*, gestão pública e meio ambiente.



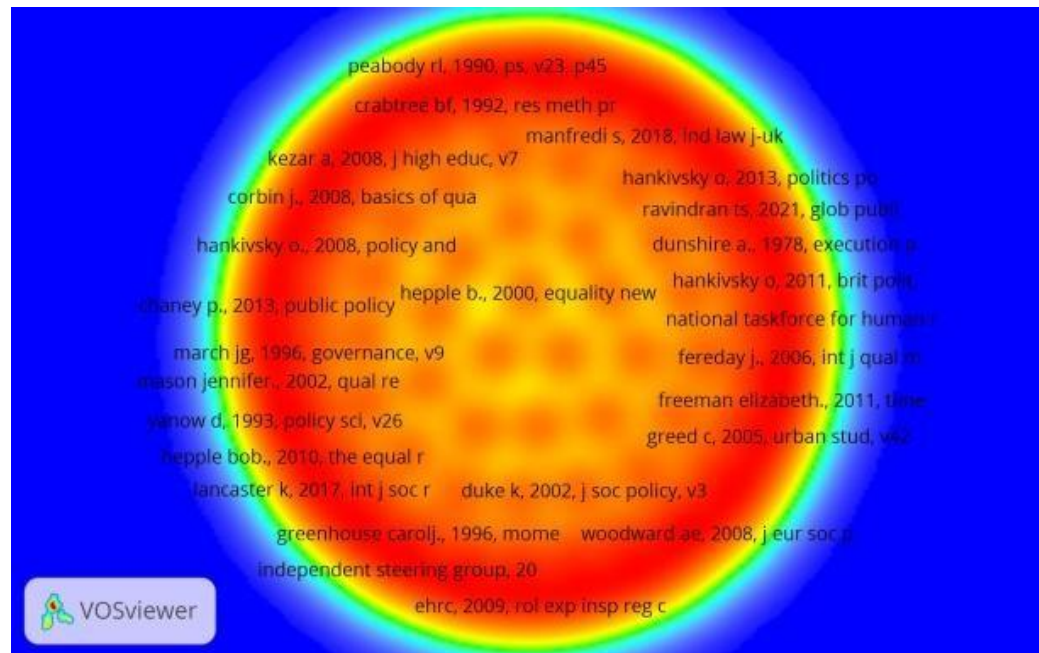
Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

Figura 1.21 - Acoplamento de artigos sobre *ombudsman*, gestão pública e meio ambiente.



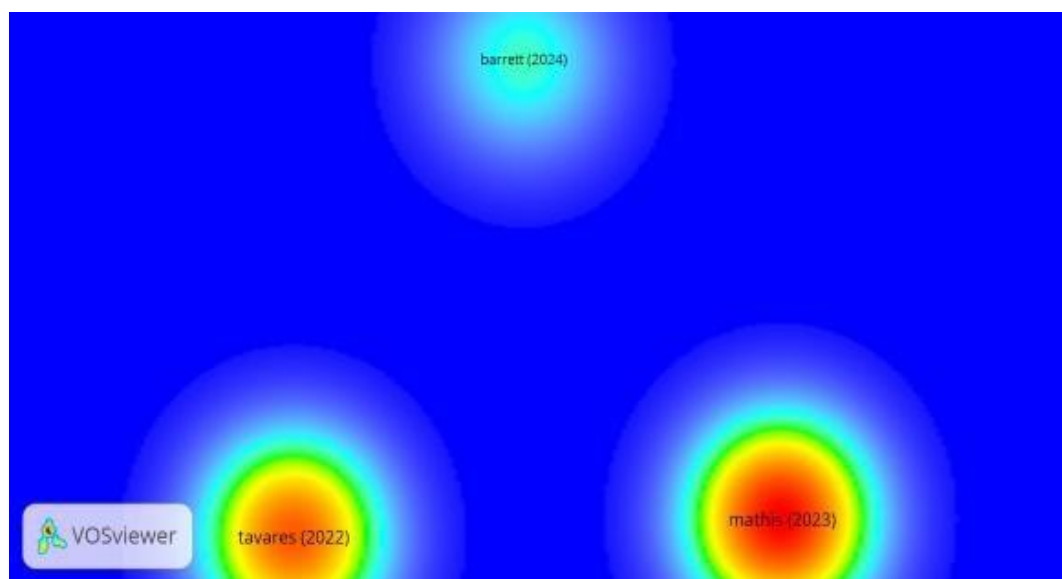
Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

Figura 1.22 - Cocitação de artigos sobre ombudsman, políticas públicas e meio ambiente.



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

Figura 1.23 - Acoplamento de artigos (*Bibliograph coupling*) sobre *ombudsman*, políticas públicas e meio ambiente.



Fonte: Elaboração própria com base em metadados da WoS/VOSviewer (2025)

### 1.11 Apresentação e inter-relação dos dados, modelo integrado e validação por evidências

A pesquisa utilizou a Teoria do Enfoque Meta Analítico Consolidado (TEMAC), que foca na eficácia de tempo e custo por meio do uso de softwares gratuitos como o *VOSviewer* para gerar mapas de densidade e *clusters*.

Observou-se um crescimento expressivo na produção sobre *ombudsman* a partir de 2020, com pico em 2022. Já a integração entre *ombudsman*, governança e gestão pública apresentou um aumento acentuado em 2023, sinalizando uma temática emergente na literatura.

Naomi Creutzfeldt liderou em volume de publicações e citações no tema geral, enquanto nomes como Steffen Bauer e Jens Newig entre outros sobressaem-se nas interseções com políticas públicas e meio ambiente.

O Brasil apareceu com produção científica significativa, e universidades federais como UFSC, UnB, UFMG e UESC são citadas como centros de destaque em publicações que correlacionam o tema à gestão pública e meio ambiente.

A construção da *string* de busca determinou a seletividade da coleta: quanto maior a especificidade dos descritores e operadores lógicos empregados, maior é o refinamento dos resultados obtidos na WoS, garantindo a recuperação de um material científico altamente qualificado e tematicamente restrito ao que há de mais qualificado e pertinente ao objeto de estudo.

O modelo metodológico adotado integrou o fluxo proposto pela plataforma TEMAC, articulando etapas quantitativas da bibliometria (redes de coautoria, acoplamento bibliográfico, citações, palavras-chave e áreas temáticas) com análise qualitativa detalhada dos principais artigos identificados.

A seleção dos artigos prioritários obtidos na WoS entre 2016 e 2025 reforçou a confiabilidade dos resultados, ao evidenciar convergência temática em tópicos como *ombudsman*, *accountability*, governança, gestão, participação social, direitos humanos, transparência, justiça e meio ambiente. O estudo revelou a internacionalização progressiva, com destaque para contribuições brasileiras centradas em governança, gestão pública e ouvidoria, sendo a interface ambiental identificada como um dos maiores desafios de pesquisa.

Dessa forma, o modelo integrado favorece diretrizes sólidas para futuras pesquisas institucionais e acadêmicas, alinhando métricas bibliométricas robustas com interpretações criteriosas dos dados e evidências documentais.

As análises realizadas evidenciaram o amadurecimento de estudos sobre *ombudsman* na governança pública, incorporando debates atuais sobre sustentabilidade, justiça institucional e direitos do cidadão. A bibliometria confirmou o papel estratégico do *ombudsman* como elo entre Estado, sociedade civil e meio ambiente, com impacto relevante em *accountability*, inovação institucional e participação social.

Persistem lacunas metodológicas e temáticas, sobretudo na interface ambiental. Assim, torna-se necessário ampliar investigações interdisciplinares, expandir estudos de ouvidoria ambiental e aprofundar o monitoramento bibliométrico para fortalecer o impacto do tema em agendas públicas contemporâneas.

Portanto, os resultados sustentados por validação bibliométrica fundamentam análises em capítulos subsequentes e indicam caminhos para aprofundamento teórico e empírico no tema central da pesquisa.

## CAPÍTULO 2

### REVISÃO DE LITERATURA: ESTADO DA ARTE

Este capítulo apresenta a revisão de literatura e tem por objetivo aprofundar o arcabouço teórico e conceitual do *ombudsman* (ouvidoria), cuja relevância e contornos gerais foram evidenciados pela análise bibliométrica desenvolvida no Capítulo 1. Essa análise prévia mapeou a produção científica sobre o tema no contexto da governança do setor público, identificando o caráter interdisciplinar das discussões em áreas como meio ambiente, direito público, administração pública, economia e ciências sociais. No conjunto examinado, o cruzamento desses dados bibliométricos sugere a centralidade do *ombudsman* nos debates contemporâneos sobre *accountability*, inovação institucional, participação social e sustentabilidade. Nesse Capítulo 2 são discutidos os principais conceitos e debates sobre ouvidoria pública, governança e justiça procedimental, bem como suas interfaces com conflitos socioambientais, governança de dados e instituições de sustentabilidade.

Nessa perspectiva, a seção de fundamentação, a seguir, examina as origens históricas do modelo e sua evolução institucional, com vistas a compreender como o *ombudsman* se articula às exigências contemporâneas da boa governança pública.

#### 2.1 Fundamentação

A análise bibliométrica apresentada no Capítulo 1 evidenciou a relevância da ouvidoria pública no contexto da governança do setor público (Santos *et al.*, 2017; Santos *et al.*, 2019). Contudo, para compreender a complexidade e o estágio atual desse instituto, faz-se necessário resgatar sua trajetória histórica, marcada por profundas transformações estruturais e finalísticas. A gênese do modelo *ombudsman* remonta à Suécia do início do século XVIII, com a criação de sua primeira versão institucional, conhecida como *King's Ombudsman*. Inicialmente, essa figura servia como um instrumento do monarca — instituído em um contexto de severa crise política e exílio — para garantir que juízes e burocratas agissem em estrita conformidade com as leis e com os desejos do Rei. Possuía, portanto, um caráter eminentemente voltado ao controle administrativo e à

manutenção do poder estatal, distanciando-se, naquela conjuntura, do escopo contemporâneo de defesa direta dos direitos do cidadão (Glušac, 2019b; Glušac, 2023; Silva *et al.*, 2016).

A instituição moderna, no entanto, consolidou-se apenas no século XIX, com a criação do *Parliamentary Ombudsman* na Suécia, em 1809 (Ferris; Goodman; Mayer, 1980; Glušac, 2023). Afastando-se do viés monárquico anterior, a figura clássica passou a ser caracterizada por sua função central de fiscalizar as atividades da administração executiva em nome do parlamento e zelar pelos direitos dos cidadãos. Atuando na mediação entre o indivíduo e o Estado, o modelo clássico conferiu ênfase à justiça administrativa e à transparência (Barco, 2018; Creutzfeldt, 2016b; Field, 2018). Essa figura nórdica se consolidou como referência internacional ao demonstrar expressiva independência e autonomia no controle da atuação estatal e na defesa das garantias fundamentais (Barco, 2018; Berggren; Jarkestig, 2021).

Com a expansão global do instituto a partir da segunda metade do século XX, especialmente em nações que passavam por processos de redemocratização (como na Península Ibérica e no Leste Europeu), a evolução institucional culminou no surgimento do modelo híbrido, ou de terceira geração. Esse modelo contemporâneo inova ao combinar a tradicional função de combate à má administração com um mandato explícito para a proteção e promoção dos direitos humanos (Glušac, 2021; Reif, 2004). Esse panorama histórico e expansivo fundamenta o entendimento contemporâneo do modelo *ombudsman* frente às exigências atuais de governança pública.

No cenário brasileiro, a trajetória da ouvidoria adquire contornos próprios e um desenvolvimento tardio em sua concepção moderna. Embora as raízes históricas remontem ao período colonial com a figura do ouvidor das capitanias — cuja função precípua era reportar os acontecimentos locais à Coroa Portuguesa, distante da defesa cidadã —, a primeira ouvidoria pública com a proposta real de atendimento à população foi instituída apenas em 1986, no município de Curitiba (Lacerda, 2007; Santos *et al.*, 2017). O grande marco para a disseminação do instituto ocorreu com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou a participação popular na administração pública como um direito e impulsionou o controle social. Vale mostrar que, diferentemente de outros países latino-americanos, o Brasil não adotou a figura única do *Defensor del Pueblo*; a legislação dividiu as funções clássicas do *ombudsman*: a tutela judicial de direitos difusos e coletivos coube ao

Ministério Público, enquanto a mediação e a defesa no âmbito estritamente administrativo fomentaram a proliferação das ouvidorias públicas.

O estágio atual da ouvidoria pública brasileira foi fortemente moldado pelo movimento do gerencialismo na administração pública. Esse processo ganhou capilaridade e respaldo normativo com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/1998, que alterou o art. 37, § 3º, da Constituição Federal, inserindo o princípio da eficiência e assegurando formalmente a participação e a defesa do cidadão-usuário na avaliação dos serviços públicos (Santos *et al.*, 2017). Impulsionado por essa base constitucional, a evidência documental indica que, atualmente, o país conta com uma vasta rede institucionalizada de ouvidorias distribuídas em todas as esferas federativas.

Segundo Romão (2025, p. 188), “a ouvidoria no Brasil foi consolidada em um formato híbrido, que combina a imparcialidade do modelo europeu com a confidencialidade do modelo americano”. O autor afirma, ainda, que esse arranjo institucional reflete as peculiaridades históricas e jurídicas do país, evidenciando que não é necessário importar modelos estrangeiros ou estabelecer um único modelo nacional.

O papel do *ombudsman* é visto como essencial para a proteção de direitos e para o fortalecimento de governos transparentes e responsáveis, garantindo a efetividade do Estado de Direito e da boa governança (Reif, 2004).

A efetividade sistêmica da ouvidoria, em especial, é definida pela sua capacidade de transcender a resolução individual e induzir a aprendizagem organizacional e a reforma política (Glušac, 2023). Por essa razão, recomenda-se que os Estados criem ou reforcem suas instituições de *ombudsman* de forma independente, em alinhamento com os *Princípios de Veneza* e outros instrumentos internacionais (Conselho Nacional de Justiça, 2019).

A literatura e as evidências documentais indicam que o grande desafio contemporâneo dessas instituições é ultrapassar o estágio de conformidade funcional — deixando de atuar apenas como instâncias passivas de recepção de queixas — para alcançar uma verdadeira influência sistêmica. Isso exige a integração dos dados de participação cidadã à inteligência estratégica e à formulação de políticas públicas, consolidando a ouvidoria, de fato, como um pilar efetivo da governança (Brasil, 2012; Lyra, 2016; Santos *et al.*, 2019).

Nesse sentido, a autonomia institucional é apontada como pilar da efetividade sistêmica (Lyra, 2016), ou seja, uma ouvidoria é considerada efetiva de modo sistêmico quando seus resultados não se limitam a corrigir falhas pontuais, mas fomentam melhorias estruturais, promovendo mudanças institucionais, aprendizado organizacional e aperfeiçoamento da governança pública (Gill; Mullen; Vivian, 2020; Glušac, 2023).

Segundo a Comissão de Veneza, a instituição deve possuir poder investigativo, capacidade para emitir recomendações e acesso independente à informação pública, sendo seu papel reconhecido tanto no combate à má administração quanto na promoção dos direitos humanos em geral, inclusive serviços de interesse geral prestados à população. Sob esse arranjo, o *ombudsman* reforça transparência e *accountability*, funcionando como ponte entre cidadãos e Administração, sem substituir o controle judicial, mas ampliando o circuito de garantias administrativas (*European Commission For Democracy Through Law - Venice Commission*, 2019, p. 2, 4-6).

Os ombudsmen latino-americanos são apresentados como uma resposta institucional à exigência de proteção ampliada de direitos fundamentais na região (MORENO, 2020, p. 243). Esse conceito foi reinterpretado e difundido sob diferentes nomenclaturas, como o *Defensor del Pueblo*, o que reforça o papel da instituição como mecanismo de proteção de direitos e promoção da boa governança (Moreno, 2016; Moreno, 2020). O modelo adotado na região é frequentemente o híbrido (ou de terceira geração), com mandato explícito para a proteção e promoção dos direitos humanos, além do combate à má administração (Glušac, 2021; Glušac, 2023).

O *ombudsman* é definido por Freitas (2018, p. 35) como uma instituição independente, imparcial e especializada para receber, analisar e encaminhar queixas de cidadãos sobre a administração. Ao atuar na prevenção e correção de injustiças e falhas gerenciais, ele contribui para o fortalecimento da responsabilidade institucional e da responsividade estatal — assegurando tanto o dever de prestar contas quanto a eficácia no atendimento ao cidadão.

A instituição do *Ombudsman* é definida como um órgão independente e objetivo que analisa queixas para corrigir injustiças decorrentes de má administração. Nas últimas seis décadas, este modelo tornou-se globalmente relevante e uma peça central da justiça administrativa no setor público. Sua principal razão de ser é a necessidade de *humanizar* as burocracias estatais, combatendo sua ineficiência e o crescimento excessivo (Freitas, 2018, p. 35).

A análise da efetividade da ouvidoria pública no planejamento estratégico dos órgãos públicos e no fomento a políticas públicas, exige a exploração das bases conceituais que sustentam a atuação proativa e sistêmica dessas instituições em contextos de alta complexidade e vulnerabilidade. Isso se deve ao fato de que a efetividade sistêmica da ouvidoria reside em sua capacidade de ultrapassar ou superar a resolução individual e induzir a aprendizagem organizacional e a reforma política (Gill; Mullen; Vivian, 2020), o que exige uma atuação de promoção de direitos e boa administração (Glušac, 2023) e o alinhamento com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16) (Glušac, 2023).

O papel do *ombudsman* ampliou-se significativamente, abrangendo funções centrais de *accountability*, como a defesa dos direitos humanos (característica do modelo híbrido), o enfrentamento da corrupção e a promoção da transparência nas administrações públicas. Essa atuação é frequentemente categorizada simbolicamente: o *bombeiro (firefighter)*, que lida com queixas imediatas; o *vigilante (fire watcher)*, que identifica falhas e compartilha aprendizados institucionais; e o *preventor (fire prevention officer)*, voltado à melhoria contínua e proativa das práticas administrativas (Gill; Mullen; Vivian, 2020; Glušac, 2023).

Essa ampliação do conceito evidencia a crescente complexidade das funções atribuídas à ouvidoria, especialmente no âmbito da ouvidoria pública. Todavia, os desafios institucionais revelam tensões persistentes na atuação das ouvidorias. Apesar dos avanços, o *ombudsman* enfrenta desafios contemporâneos, incluindo o risco de se tornar um instrumento meramente formal, um *escudo ineficaz*, especialmente em contextos de governança fragilizada, além de ser alvo de críticas oriundas de seus próprios usuários (Hertogh; Kirkham, 2018, p. 1-4).

## 2.2 A ouvidoria pública: conceitos, evolução e modelos

A literatura enfatiza a necessidade de transpor o foco tecnocrático para estratégias participativas. A ouvidoria pública tem origem no modelo clássico de *ombudsman*, instituído para enfrentar a má administração, mas que evoluiu ao incorporar o papel de promoção e defesa dos direitos humanos (Glušac, 2021; Reif, 2004).

Essa expansão caracteriza o chamado modelo híbrido ou de terceira geração, presente sobretudo na Península Ibérica e no Leste Europeu, pautado pelos Princípios de Veneza (Conselho

Nacional de Justiça, 2019) e alinhado aos Princípios de Paris relativos às instituições de direitos humanos (De Beco; Murray, 2015; Glušac, 2021). Ressalta-se, que esse modelo híbrido, além de ampliar o alcance tradicional do *ombudsman*, também redefine os limites de sua atuação, ao incorporar dimensões que ultrapassam a função originalmente proposta para a instituição.

Conforme apontam Creutzfeldt; Bradford (2016), Remac (2014) e Dahlvik e Pohn-Weidinger (2021), a ouvidoria pública (*ombudsman*) consolidou-se como um mecanismo de resolução alternativa de disputas (*Alternative Dispute Resolution* – ADR), exercendo papel essencial nos sistemas de justiça administrativa e de controle democrático. Nessa perspectiva, sua principal atribuição consiste em oferecer uma análise independente, equilibrada e objetiva das manifestações apresentadas pelos cidadãos, buscando corrigir injustiças decorrentes de má administração e, conseqüentemente, fortalecer a confiança da sociedade nas instituições (Creutzfeldt, 2018; Hertogh; Kirkham, 2018; International Ombudsman Institute, 2012).

### 2.2.1 Independência e estrutura

Glušac (2021); Langtry; Roberts Lyer (2021) pontuam que independência é a característica essencial do *ombudsman*, e sua ausência formal ou de fato anula sua função. Essa independência é multifacetada, abrangendo os aspectos institucional, funcional (operacional), pessoal e financeiro (Born; Wills; Buckland, 2011; Glušac, 2023) e é decisivo para a efetividade (REIF, 2004).

A independência, sob suas múltiplas dimensões - institucional, funcional, pessoal e financeira, constitui requisito essencial à legitimidade do *ombudsman* (Glušac, 2021; Langtry; Roberts Lyer, 2021; Born; Wills; Buckland, 2011; Glušac, 2023). Quando ausente, compromete-se a efetividade da atuação fiscalizadora e de garantia de direitos (Reif, 2004). (Glušac, 2021; Langtry; Roberts Lyer, 2021; Born; Wills; Buckland, 2011; Glušac, 2023).

A eficácia do *ombudsman* em atuar de forma estratégica depende de sua independência estrutural. O *ombudsman* possui um poder brando (*soft law*), baseado na persuasão e na credibilidade, e não na coerção legal (Kirkham; Allt, 2016). Esse posicionamento enfatiza o potencial transformador da ouvidoria no planejamento público.

No estudo dos quatro modelos da Grande China, Thomson (2017) ilustra essa variação: o *Control Yuan* de Taiwan é o mais estruturalmente independente, sendo um poder constitucional

em seu próprio direito. Embora não possa impor sanções disciplinares diretamente, a ameaça de *impeachment* ou censura contra o chefe da organização funciona como poder coercitivo indireto, incentivando a conformidade (Thomson, 2017). Em contraste, o Ministério da Supervisão (MOS) da China Continental é formalmente parte do Executivo e subordinado ao Partido Comunista, o que compromete sua supervisão independente (Thomson, 2017).

Para ilustrar a tensão estrutural entre a nomeação política e a independência de fato, a literatura aponta o caso do *Conselho de Ombudsman Austríaco (AOB)*. Nesse modelo, vigora um sistema de representação proporcional no qual cada um dos três membros diretores (*ombudspersons*) é indicado diretamente pelos três maiores partidos políticos do país. Essa arquitetura institucional gera um paradoxo: embora a instituição seja dotada de independência formal e jurídica perante o Estado, a forte afiliação político-partidária de seus titulares acaba permeando a rotina e o estilo operacional do órgão. Segundo Dahlvik, Pohn-Weidinger e Kollegger (2020), essa politização se manifesta de forma evidente na margem de discricionariedade do *ombudsman*, especialmente na seleção de temas para as investigações de ofício — aquelas iniciadas pela própria ouvidoria, sem a provocação de um cidadão. Na prática, isso significa que as preferências ideológicas e as sensibilidades do partido de origem do *ombudsman* influenciam ativamente a decisão sobre quais falhas sistêmicas da administração pública receberão atenção investigativa e quais serão ignoradas, demonstrando que a ausência de critérios técnicos e independentes de nomeação pode comprometer a imparcialidade do controle social.

### 2.3 A Ouvidoria na governança e o fomento à política pública

Busca-se por uma efetividade que se manifesta em papéis proativos (vigilante e preventor), indispensáveis para a reforma política e a aprendizagem organizacional (Gill; Mullen; Vivian, 2020; Glušac, 2023).

É nesse contexto de procurar por melhoria contínua de serviços públicos prestados pelo órgão, à retroalimentação da gestão, aprendizagem organizacional e eficiência na administração pública, que surge uma adaptação conceitual importante, impulsionada pelas reformas de modernização da gestão: o *ombudsman* gerencial, que será detalhado a seguir.

### 2.3.1 O Ombudsman Gerencial e a inovação institucional

A influência do *New Public Management* (Nova Gestão Pública) levou ao surgimento do *Ombudsman Gerencial* (Gill; Mullen; Vivian, 2020). Este modelo foca na aprendizagem organizacional a partir das reclamações, buscando ir além da resolução individual para identificar falhas sistêmicas (Gill; Mullen; Vivian, 2020; Gill, 2018).

Segundo Mathis *et al.* (2023), capacidade de influência é moldada pela autoridade política da ouvidoria. Instrumentos de poder rígido (*hard power*), como veto suspensivo, como ocorreu em Israel e Hungria, podem levar à abolição ou redução de poderes, enquanto o poder brando (*soft power*) por meio de recomendações é mais estável, mas pode ser ignorado.

Contudo, a ênfase na eficiência e eficácia (valores tecnocráticos) em detrimento dos valores cidadãos (participação e transparência) (Ingrams, 2019) pode levar a ouvidoria a um papel de *adjudicador privado em questões transacionais*, desviando-se de sua missão constitucional (Gill; Mullen; Vivian, 2020).

Desse modo a ouvidoria está se transformando em um mecanismo burocrático e tecnicista, focado apenas em resolver problemas individuais de forma rápida e *eficiente*, mas negligenciando seu papel maior de ser um canal transparente e participativo para o exercício da cidadania e o controle social do Estado. A inovação em ouvidoria exige a interpretação, processamento e disseminação de informação e conhecimento subsidiador da gestão e do cidadão (Fernandes *et al.*, 2016).

A ouvidoria moderna deixou de ser um simples canal de atendimento para se tornar uma ferramenta estratégica de governança, capaz de converter as exigências sociais em contributos para o aprimoramento de políticas públicas (Falcão; Ribeiro, 2020). No caso do Ibama, esta transição é fundamental para transformar os dados da participação social em ações táticas eficazes na proteção da biodiversidade.

### 2.3.2 ODS 16 e a transição para o estado da sustentabilidade

Segundo Glušac (2023), a atuação proativa da ouvidoria configura-se como uma agenda emergente diretamente alinhada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16), o qual

visa fortalecer instituições eficazes e responsáveis. Essa abordagem proativa é fundamental para a efetividade sistêmica da ouvidoria, permitindo que a instituição vá além da resolução de manifestações individuais para induzir a aprendizagem organizacional e a reforma política (Gill, Mullen e Vivian, 2020; Glušac, 2023). Assim, a atuação proativa sob a ótica dos ODS representa uma nova frente de atuação para a ouvidoria.

Nesse sentido, segundo Fernandes *et al.* (2016), o conceito de *ouvidoria ativa* no Brasil vai além do recebimento passivo de manifestações, devendo buscar proativamente informações para subsidiar a gestão e o controle social e, assim, contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* e participação cidadã na administração pública (Santos; Visentini, 2018).

A manifestação dessa proatividade, através de medidas de alcance ativo (*outreach*), é crucial para combater o *Efeito Mateus* e garantir que populações mais vulneráveis tenham acesso à justiça administrativa (Dahlvik; Pohn-Weidinger, 2021). O *Efeito Mateus* (*Matthew Effect*) é um conceito que descreve dinâmicas de acumulação de vantagens. No contexto da justiça administrativa e do acesso aos serviços de ouvidoria, o termo tem sido mobilizado para ilustrar uma disfunção institucional crônica: mecanismos criados para democratizar o acesso e proteger os cidadãos tendem, paradoxalmente, a beneficiar e ampliar o fosso a favor daqueles que já possuem maiores recursos sociais, cognitivos e financeiros. Conforme sustenta Hubeau (2018), o *Efeito Mateus* nas ouvidorias evidencia uma lacuna grave: enquanto as instituições são desenhadas para atender a todos, populações vulneráveis e desfavorecidas raramente consideram essas instâncias alternativas de resolução de disputas (ADR) acessíveis ou amigáveis.

A desigualdade na participação social, que retroalimenta esse efeito, é amplamente corroborada pela literatura acadêmica. Sandefur (2008) demonstra que variáveis como classe social, escolaridade e raça afetam decisivamente o comportamento de reivindicação (*claiming behavior*), inibindo a capacidade de indivíduos em situação de vulnerabilidade recorrerem aos canais institucionais diante de problemas. Em complemento, pesquisas empíricas confirmam que o perfil típico do usuário de ouvidorias constitui uma população bastante específica: composta predominantemente por homens, de meia-idade, com alto nível de instrução e elevado interesse político (Creutzfeldt, 2016b; Creutzfeldt; Bradford, 2016; Roosbroek; De Walle, 2008).

No âmbito das políticas públicas socioambientais, essa assimetria participativa torna-se ainda mais crítica. As comunidades diretamente mais impactadas pela degradação ambiental muitas vezes coincidem com aquelas que possuem os menores recursos para acionar o Estado, consolidando *Zonas de Silêncio*. A superação do *Efeito Mateus* exige, portanto, que as ouvidorias transitem de uma postura receptiva passiva para o desenho institucional de estratégias de alcance ativo (*outreach*), equalizando o acesso à justiça administrativa.

Nesse contexto, o *Efeito Mateus* ocorre quando o sistema de ouvidoria, por não agir de forma proativa, acaba favorecendo quem já possui vantagens, como conhecimento, recursos ou facilidade com a burocracia, assim os grupos que mais necessitam de proteção de direitos ficam excluídos do sistema de ouvidorias.

Glušac (2023) estabelece que o *ombudsman* contribui por meio de duas categorias centrais: Implementação de *Não deixar ninguém para trás* (*Leaving No One Behind - LNOB*), focada na inclusão e proteção de direitos humanos; e responsabilização concentrada na fiscalização e no controle (*Leaving No One Unaccountable - LNOU*), concentrada na fiscalização e controle, promovendo o Estado de Direito.

Segundo Mathis *et al.* (2023) o *ombudsman* é reconhecido como uma *Instituição de Sustentabilidade* (IS), elemento essencial para a transição rumo ao Estado da Sustentabilidade. As IS são órgãos públicos nacionais, permanentes e transdepartamentais, que integram em suas práticas o bem-estar socioecológico (Mathis *et al.*, 2023). O impacto das ouvidorias na política ambiental exige que incorporem os princípios da Governança para o Desenvolvimento Sustentável (DS), entre os quais, merecem atenção a integração horizontal e vertical, a participação social e a perspectiva de longo prazo (Mathis *et al.*, 2023).

A ambição de atuar no planejamento estratégico dos órgãos ambientais exige que a ouvidoria transcenda a mera correção de falhas pontuais e passe a incidir sobre os chamados pontos de alavancagem profunda (*deep leverage points*) do sistema de governança. Conforme fundamentado por Abson *et al.* (2017), esses pontos representam áreas estratégicas onde intervenções bem direcionadas possuem o potencial de gerar transformações fundamentais em todo o funcionamento institucional. Na prática, isso implica atuar no domínio da reestruturação institucional (*Re-structure*): a ouvidoria ambiental deve utilizar os dados de participação social não

apenas para ajustar parâmetros operacionais superficiais — como o simples cumprimento de prazos de atendimento —, mas para induzir a aprendizagem organizacional, promover adaptações nas rotinas de fiscalização e transformar as estruturas que guiam a ação do Estado rumo à efetiva proteção da biodiversidade.

Embora Mathis *et al.* (2023) conceituem as Instituições de Sustentabilidade (IS) de forma ampla — englobando conselhos, comitês e comissões parlamentares voltados ao planejamento de longo prazo —, faz-se necessário distinguir as IS genéricas das especificidades inerentes a uma ouvidoria ambiental. Enquanto conselhos de sustentabilidade operam frequentemente no nível macro da formulação de diretrizes e debates teóricos, a ouvidoria atua como um sensor institucional capilarizado e contínuo dos conflitos socioambientais cotidianos. A sua transição para uma IS efetiva não se dá pela via puramente deliberativa, mas pela capacidade analítica de transformar uma base de dados de entrada reativa em inteligência antecipatória e proativa.

No cenário nacional, a tese de doutorado de Dias (2024) oferece um reforço empírico a essa interdependência ao demonstrar, por meio de modelos espaciais aplicados aos municípios brasileiros, que o fortalecimento da participação pública e o incremento da capacidade gerencial reduzem diretamente a degradação ecológica. Ademais, a autora alerta que análises agregadas em nível nacional mascaram profundas heterogeneidades locais, evidenciando os limites de estratégias centralizadas e puramente burocráticas.

Esses achados dão sustentação direta à hipótese desta dissertação: ao comprovar que a participação social (*voice*) e o aprimoramento gerencial determinam resultados ecológicos concretos, justifica-se o reposicionamento da Ouvidoria do Ibama para além de sua dimensão funcional e reativa, consolidando-a como uma Instituição de Sustentabilidade tática, capaz de converter dados cidadãos em inteligência estratégica para romper as Zonas de Silêncio nos territórios de maior vulnerabilidade socioecológica do país

No caso específico da Ouvidoria do Ibama, atuar como uma *Instituição de Sustentabilidade* significa operar essa transição: superar a resposta procedimental individualizada — a *conformidade funcional* — para exercer a integração horizontal e vertical preconizada por Mathis *et al.* (2023). Na prática, os atributos de uma IS tendem a se expressar quando os dados censitários de participação social captados pelo órgão são mobilizados para retroalimentar ações finalísticas,

como exemplo, o Planejamento Estratégico Institucional (PE) e o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa) entre outras atividades de inteligência, administrativas e operacionais. Dessa forma, a Ouvidoria ambiental deixa de ser instância receptiva de manifestações para atuar como uma verdadeira IS, com potencial para diagnosticar disfunções sistêmicas, como as *zonas de silêncio* e assimetrias de participação territorial, e subsidiar, de forma proativa, ações de comando e controle do Estado para a proteção efetiva da biodiversidade.

## 2.4 A Ouvidoria no contexto socioambiental

No contexto da governança socioambiental, a ouvidoria pública assume um papel estratégico na mediação de conflitos complexos. Essa premissa é reforçada por Thomson (2024), que identifica o direito administrativo não apenas como um conjunto de regras de procedimento, mas como um determinante estrutural da saúde pública. Segundo o autor, uma visão verdadeiramente holística do bem-estar social exige que se considerem as regras de responsabilização (*accountability*) e os controles que regulam as decisões estatais. Nesse cenário, o *ombudsman* ocupa posição de destaque para garantir a justiça e a transparência do processo decisório. Consequentemente, o fortalecimento institucional e o desenho adequado das ouvidorias, sobretudo em órgãos ambientais, tornam-se fatores determinantes para assegurar decisões governamentais sustentáveis. Ao induzir a boa administração e proteger a biodiversidade, a ouvidoria atua diretamente na materialização do conceito de saúde planetária (*planetary health*), paradigma no qual a proteção do meio ambiente e o bem-estar humano tornam-se indissociáveis.

A Ouvidoria configura-se como um importante instrumento de gestão pública e controle social, ao fornecer subsídios para o aprimoramento institucional, promover a satisfação dos usuários e contribuir, de forma propositiva, para a formulação de políticas públicas e o fortalecimento da participação social (Gerônimo, 2022). Assim, a União poderá ceder dados de manifestações de ouvidoria destinadas a unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), armazenados na Plataforma Fala.BR, para utilização por parte de órgãos e entidades da Administração Pública para execução de políticas públicas. (Brasil, 2024b).

### 2.4.1 Conflitos socioambientais

No contexto latino-americano, a experiência peruana revela a *Defensoría del Pueblo* como um ator estratégico na detecção de tensões socioambientais ligadas à mineração, ao registrar e sistematizar conflitos que emergem de desigualdades distributivas e de um forte ambientalismo mineiro (Leon Mendoza, 2019). A evidência empírica indica que a maior presença da mineração formal não aumenta, por si só, a taxa de conflitos, sugerindo que sua raiz reside na aplicação deficiente e na fiscalização precária das normas ambientais pelo Estado e pelas empresas (Leon Mendoza, 2019). Somada à atuação estatal predominantemente reativa, pouco coordenada e ineficiente, essa fragilidade preventiva contribui para que mais da metade dos conflitos socioambientais evolua para episódios de violência (Muñoz Muñoz; Mercado García, 2023), ilustrando, no âmbito desta dissertação, o risco da inércia administrativa quando demandas socioambientais não são processadas e incorporadas tempestivamente ao planejamento estratégico.

No campo das respostas à insatisfação, o paradigma EVL explica três caminhos possíveis: *Exit* (saída), quando o indivíduo abandona o serviço ou a organização; *Voice* (voz), quando reclama e pressiona por melhorias; e *Loyalty* (lealdade), fator moderador que aumenta a probabilidade de usar a voz antes de sair. No contexto das ouvidorias, essas instituições reduzem o custo de exercer a voz, transformando queixas em aprendizado organizacional e, assim, desestimulando o *exit* e sustentando a fidelidade dos usuários ao serviço público (Hirschman, 1970). Sendo assim, a insatisfação do cidadão pode ser canalizada pela voz (*Voice*) (manifestação à ouvidoria) ou pela Saída (*Exit*) (mobilidade ou escolha de provedores alternativos) (Hirschman, 1970; Tavares; Pires; Teles, 2022; Warren, 2011). O *Exit* funciona como um empoderamento de baixo custo que induz a responsividade das elites (Warren, 2011). No modelo EVL, a ouvidoria nacional atua como uma via de política alternativa (*alternative policy venue*) ou mecanismo de último recurso, acionado quando a resposta local é insuficiente.

Adicionalmente, a manifestação da voz *cidadã* pode transcender a esfera individual e assumir contornos de mobilização coletiva. Creutzfeldt e Gill (2017) identificam o fenômeno dos *ombuds watchers*, no qual usuários insatisfeitos se articulam para exercer o dissenso coletivo e o protesto legal, utilizando a ouvidoria não apenas para resoluções de casos isolados, mas como uma arena estratégica para exigir reformas sistêmicas na administração pública.

### 2.4.2 Governança de dados

A efetividade da ouvidoria na gestão de dados é fundamental. Embora as agências de informação pública (AIPs) tenham capacidade de governar a informação, essa capacidade está fortemente inclinada para os valores tecnocráticos, como eficácia e eficiência, com uma notável ausência de capacidade para abordar valores participativos (Ingrams, 2019).

O estudo sobre a segurança de dados de saúde nos EUA revelou que, apesar dos regulamentos rigorosos (como HIPAA e a regra do *ombudsman*), não houve redução significativa nas violações de dados, sendo o principal tipo de violação é *hacking* ou incidente de tecnologia de informação (TI). A conformidade legal não é suficiente; é necessária uma cultura de segurança focada em valores centrais como gestão de funcionários, políticas e TI (Subramanian; Sengupta; Xu, 2024).

## 2.5 Da Conformidade funcional à influência sistêmica

A partir dessa perspectiva, amplia-se o entendimento sobre a influência sistêmica da ouvidoria, uma vez que o desafio dessa instituição é transformar as manifestações dos usuários em inteligência estratégica. A literatura sobre as investigações do *Prisons and Probation Ombudsman (PPO)* no Reino Unido indica que as ouvidorias frequentemente não conseguem usar o conhecimento adquirido para se tornar um *corretor do sistema (system fixer)* ou *agente de aprendizagem (learning agent)* (Tomczak *et al.*, 2024; Tomczak; Mcallister, 2021).

Ao analisar as investigações conduzidas pelo *ombudsman* no sistema prisional britânico, Tomczak *et al.* (2024) advertem que o foco estrito na conformidade processual e na apuração do erro individual limita severamente a efetividade das respostas institucionais. Segundo os autores, essa abordagem restritiva por parte da ouvidoria impede o diagnóstico e o tratamento adequado dos riscos sistêmicos que representam as verdadeiras causas estruturais das falhas — tais como o déficit crônico de pessoal, a precariedade da infraestrutura e a insuficiência no tratamento de doenças mentais. No contexto da governança pública, limitar o olhar institucional ao simples descumprimento de regras pelos atores que atuam na ponta, ignorando as vulnerabilidades enraizadas no sistema, inviabiliza o aprendizado organizacional e a promoção de melhorias efetivas nas políticas públicas.

A ouvidoria, como parte do quarto poder, precisa garantir a integridade institucional, indo além da legalidade para promover os valores públicos que se espera das instituições (Spigelman, 2004; Tushnet, 2021; Khaitan, 2021). Como apontam Williams; Gill; Hirst (2022), a ouvidoria tem o potencial de atuar como um *arquiteto de governança* projetando sistemas de manifestação que visam mitigar o impacto negativo nos envolvidos.

O tema se conecta diretamente ao campo da *Justiça Terapêutica* (JT), definida como uma área de investigação interdisciplinar que se dedica a analisar as propriedades terapêuticas e anti-terapêuticas de leis, políticas públicas, procedimentos e instituições, incluindo os sistemas de resolução de disputas (Williams; Gill; Hirst, 2022).

Sob essa ótica, Williams, Gill e Hirst (2022) sustentam que a aplicação da JT confere à ouvidoria o potencial de atuar como uma *arquiteta de governança*, assumindo a responsabilidade de redesenhar os sistemas de tratamento de manifestações. O objetivo desse redesenho é assegurar que o ato de reclamar configure um processo terapêutico, mitigando impactos disfuncionais e efeitos negativos sobre todos os atores envolvidos — tanto os cidadãos reclamantes quanto os próprios servidores públicos responsáveis por lidar com as manifestações. (Williams; Gill; Hirst, 2022).

Em síntese, quando a lei facilita compreensão, participação e celeridade, evidencia propriedades terapêuticas; quando impõe barreiras, constrangimento e insegurança, manifesta propriedades antiterapêuticas. Dessa forma, a análise das propriedades terapêuticas e antiterapêuticas das leis e procedimentos evidencia a importância da justiça processual, que avalia não apenas o resultado das decisões, mas sobretudo a percepção de justiça e imparcialidade no processo, fatores essenciais para a aceitação e efetividade da ouvidoria.

De acordo com Creutzfeldt; Bradford (2016), a Justiça Processual é o principal paradigma que examina a aceitação das decisões. Os usuários aceitam as decisões da ouvidoria se o processo for percebido como justo e imparcial, contudo, em alguns contextos da ouvidoria, a favorabilidade do resultado tem um peso maior na aceitação da decisão do que em contextos mais tradicionais do sistema de justiça. O sistema da ouvidoria deve garantir que os procedimentos sejam simples, transparentes e acessíveis para aqueles com baixa escolaridade e vulnerabilidade social (Dahlvik; Pohn-Weidinger, 2021).

Portanto, a influência sistêmica implica uma atuação proativa, estratégica e integradora da ouvidoria dentro do sistema, indo além da conformidade formal para contribuir efetivamente na evolução e melhoria contínua do órgão ou serviço público estudado e avaliado.

A necessidade de transitar de modelos conceituais abstratos para ferramentas aplicadas de avaliação da governança ambiental é corroborada pela revisão sistemática conduzida por Dias e Nogueira (2025). Ao mapearem a estrutura cognitiva global desse campo multidisciplinar, os autores identificam que, embora a literatura seja robusta em termos de marcos teóricos sobre governança adaptativa e participação cívica, ainda persistem lacunas severas no desenvolvimento de desenhos institucionais práticos e de parâmetros objetivos para mensurar a eficácia real desses arranjos na ponta. Esse diagnóstico justifica e fortalece diretamente a relevância desta dissertação: ao propor a Matriz de Avaliação da Conformidade e Efetividade Sistêmica (MACES) e o Índice de Efetividade e Resolutividade (IER), este estudo preenche precisamente o hiato metodológico apontado por Dias e Nogueira (2024), entregando um instrumental empírico e reprodutível capaz de avaliar como os dados de participação social da Ouvidoria do Ibama podem ser integrados de forma tática e proativa ao macroplanejamento de proteção à biodiversidade

## 2.6 A ouvidoria pública brasileira: trajetória, funções e desafios

No Brasil, a trajetória histórica da Ouvidoria Pública evidencia avanços, mas também limitações quanto à visibilidade ou aceitação pública.

A Ouvidoria Pública no Brasil consolidou-se como uma instância estratégica de controle e participação social, fundamental para o aprimoramento da gestão e a qualificação dos serviços ofertados à população. Sua relevância ultrapassa a mediação de conflitos, posicionando-se como um elo de comunicação efetivo entre o Estado e a sociedade (Brito *et al.*, 2020; Severo, 2020; Dal-Rosso, 2024). Conforme aponta Marcelino (2023), as ouvidorias representam uma significativa inovação institucional na rede de *accountability* do país, atuando na indução de mudanças administrativas e fornecendo informações estratégicas que promovem a integridade e a eficiência dos resultados entregues ao cidadão.

Essa proeminência contemporânea, contudo, é fruto de uma trajetória de institucionalização gradual. Embora suas origens remontem ao Brasil Colônia, foi apenas em 1986, com a Ouvidoria

Municipal de Curitiba, que a primeira unidade com o propósito moderno de atendimento ao cidadão foi estabelecida. Em seguida, impulsionada pelo processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 representou um marco na busca pela consolidação da democracia participativa e do controle social (Menezes; Cardoso, 2016). A expansão do instituto foi notavelmente alavancada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, que consagrou a participação do usuário na administração pública, e pela ascensão do gerencialismo no final da década de 1990, movimento que priorizava a eficiência estatal e a satisfação do cidadão-usuário (Santos *et al.*, 2017).

Na sua dimensão funcional, as atribuições da ouvidoria foram consolidadas pela Lei n.º 13.460/2017 (Brasil, 2017a), que a define como um canal essencial para o exercício da participação social. Suas atividades precípuas — como receber, analisar e responder às manifestações dos cidadãos, incluindo reclamações, denúncias, comunicação de irregularidades, solicitação de informação e sugestões — visam não apenas solucionar demandas individuais, mas também garantir a efetividade dos serviços, propor melhorias sistêmicas e promover a defesa dos direitos dos usuários (Santos *et al.*, 2017).

Para que a unidade alcance esse patamar de efetividade, no entanto, o seu fortalecimento institucional depende de amadurecimento e autonomia. A literatura especializada aponta para uma tensão estrutural na evolução e no desenho desses institutos. Gomes (2016) adverte que muitas ouvidorias brasileiras ainda operam sob uma lógica de forte subordinação institucional e racionalidade instrumental, correndo o risco de atuar como instâncias meramente intraorgânicas. Para que a ouvidoria não seja reduzida a um mero balcão de reclamações — estagnando sua atuação na estrita conformidade funcional —, Lyra (2016) ressalta a imperiosa necessidade de se assegurar autonomia técnica, política e legitimação social a esses órgãos. No contexto da presente pesquisa, esse diagnóstico teórico corrobora fortemente a premissa de que o fortalecimento da ouvidoria como instrumento de governança ambiental exige a superação de posturas passivas e burocráticas. Somente ao romper com o isolamento institucional e transitar para um modelo dotado de efetiva influência sistêmica, a ouvidoria será capaz de converter a voz cidadã em inteligência estratégica para o macroplanejamento e para a correção de rumos das políticas públicas.

Uma das principais atividades da ouvidoria pública, nesse caso, as ouvidorias integrantes do SisOuv, é a recepção, análise e o tratamento das manifestações por meio do módulo interno da

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (FalaBR), que incluem denúncia, comunicação de irregularidades (denúncia anônima), reclamação, solicitação de providências, sugestão, elogio, simplifique e acesso à informação pública (Brasil, 2017a, 2017b, 2018a). Ressalta-se que, denúncia é o ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes e comunicação de irregularidade trata-se de denúncia apresentada de forma anônima, cujo tratamento será o mesmo dispensado à denúncia (Brasil, 2018a).

Para além da sua dimensão funcional, a literatura acadêmica concebe a ouvidoria como um instrumento de governança com papel dual e estratégico. Gomes (2000) a descreve como um mecanismo de controle independente e participativo que pode atuar tanto na fiscalização da Administração Pública quanto na defesa dos direitos dos cidadãos, ou em ambas as frentes cumulativamente. Essa capacidade de transformar informações coletadas em subsídios para o planejamento institucional é o que a qualifica como um apoio fundamental à tomada de decisões (Guimarães; Queiroz, 2020; Pires; Vaz, 2014).

É justamente nesse ponto que se encontra uma de suas principais contribuições estratégicas: a capacidade de subsidiar a formulação e o aperfeiçoamento de políticas públicas. Nesse sentido, Dal-Rosso (2024) argumenta que, ao coletar, organizar e analisar as manifestações dos usuários, as ouvidorias convertem dados brutos em insumos estratégicos. Por meio de relatórios, pareceres técnicos, notas informativas, boletins e recomendações, demandas individuais são transformadas em diagnósticos capazes de orientar soluções de alcance coletivo, ampliando a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental. O autor destaca, ainda, a relevância das Capacidades Dinâmicas dessas unidades para sua adaptação a ambientes de alta complexidade e de mudanças constantes.

Cyrillo (2018), Biagini *et al.* (2022), Santos *et al.* (2019), CGU (2021) e Josino, J. R. *et al.* (2023), discute-se o papel da ouvidoria como instrumento de governança pública participativa e eficiente, abordando temas como ouvidoria pública, governança pública, planejamento ambiental, legitimidade organizacional e controle social.

De acordo com Romão (2014), a consolidação da ouvidoria pública brasileira como instituição de participação fundamenta-se na indissociabilidade entre as dimensões de gestão,

controle e participação social. Para o autor, as frentes de pesquisa e atuação do setor não devem se limitar ao tratamento procedimental de manifestações, mas buscar a efetividade material, em que a voz do cidadão atue como insumo estratégico para a governança democrática.

Mais recentemente, Romão (2025 p.54) assevera que *“uma ouvidoria deve ser avaliada pelos impactos que produz na vida das pessoas, pela efetividade de sua atuação.”* Assim, esse autor situa a ouvidoria no horizonte da integridade, da democracia e dos direitos humanos, ressaltando seu papel como espaço institucional de escuta, mediação e fortalecimento da cidadania. Nessa perspectiva, a integração das demandas tratadas pela ouvidoria aos processos de gestão e planejamento institucional pode ampliar sua capacidade de produzir efeitos substantivos sobre a proteção de direitos e o aprimoramento da ação pública (Romão (2025).

Apesar de sua relevância teórica e legal, a efetividade das ouvidorias enfrenta desafios práticos, principalmente no que tange à sua visibilidade perante a sociedade. Um estudo realizado por Santos *et al.* (2017) em Florianópolis (SC), por exemplo, revelou um elevado desconhecimento do órgão por parte da população (71% dos entrevistados), sendo a instituição mais conhecida por servidores públicos. Para os que a conheciam, a percepção estava majoritariamente restrita à sua dimensão funcional mais básica, associada à *manifestação* e a *ouvir o cidadão*, o que evidencia uma lacuna na compreensão de seu potencial estratégico.

Em contraponto a essa realidade e visando o fortalecimento institucional, a Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP). (Brasil, 2021). Este modelo estabelece um roteiro para que as ouvidorias alcancem níveis mais elevados de maturidade, o que pressupõe, fundamentalmente, que sejam dotadas de relevância e autonomia institucional. Assim, o MMOuP preconiza que a ouvidoria esteja formalmente vinculada à alta direção, participe dos fóruns de governança estratégica e possua planejamento alinhado ao plano estratégico da organização, além de orçamento próprio (Controladoria-Geral da União, 2021). Uma ouvidoria proativa integradora, deve contar com recursos humanos, tecnológicos e institucionais apropriados à importância das funções que deve desempenhar com autonomia (Romão, 2025). Somente com essa estrutura robusta, o controle social, como defende Machado (2025), pode ser aprimorado e convertido em um mecanismo efetivo e inclusivo de

fiscalização democrática. Essa análise sustenta a relevância da ouvidoria para a formulação de políticas públicas eficazes.

## 2.7 Síntese das dimensões analíticas e justificativa da pesquisa.

A revisão da literatura apresentada estabelece que a efetividade de uma ouvidoria contemporânea transcende a resolução procedimental de demandas individuais. Para que os conceitos teóricos discutidos ao longo deste capítulo sejam empiricamente observáveis na pesquisa de campo — e para justificar o estudo de caso da Ouvidoria do Ibama —, faz-se necessário traduzir este referencial em categorias de análise. Desse modo, a metodologia detalhada no Capítulo 3 operacionalizará o arcabouço teórico em quatro dimensões analíticas centrais:

- i. **Dimensão de Inclusão e Acesso (*Efeito Mateus e Zonas de Silêncio*):** Fundamentada na premissa de não deixar ninguém para trás (*Leaving No One Behind - LNOB*) de Glušac (2023) e nas evidências de desigualdade participativa de Hubeau (2018) e Sandefur (2008), esta dimensão orientará a análise espacial e demográfica dos dados (Capítulos 4 e 5). O objetivo será verificar se o acesso à ouvidoria mitiga ou reproduz as assimetrias e vulnerabilidades estruturais no território nacional.
- ii. **Dimensão da Efetividade Sistêmica e Evidência de Ação:** Baseada na distinção entre *conformidade funcional* e *influência sistêmica* (Tomczak *et al.*, 2024), esta dimensão estruturará a avaliação de resultados finalísticos documentalmente rastreáveis das manifestações. A metodologia buscará medir se a Ouvidoria atua meramente no nível do cumprimento de prazos legais (*Paradoxo da Eficiência*) ou se funciona como um *corretor do sistema* que reduz as causas-raiz dos problemas ambientais relatados.
- iii. **Dimensão de Governança e Planejamento (Instituições de Sustentabilidade):** Ancorada na visão de Mathis *et al.* (2023) sobre a transição para o Estado da Sustentabilidade, esta vertente avaliará empiricamente em que grau a inteligência de dados gerada pelas manifestações cidadãs retroalimenta os processos de planejamento estratégico, fiscalização e proteção à biodiversidade geridos pelo órgão.
- iv. **Dimensão de Justiça Procedimental e Voz (*Voice*):** Inspirada no modelo *Exit, Voice, and Loyalty* de Hirschman (1970), esta dimensão fundamentará a análise qualitativa da

clareza, transparência, imparcialidade, respeito e empatia nas respostas institucionais, independentemente do resultado final da decisão. O intuito é mensurar a adequação do tratamento oferecido ao cidadão, fator indispensável para a manutenção do controle social e para a legitimidade do Estado.

Esta síntese cria, portanto, a ponte estrutural entre os fundamentos teóricos e o modelo de avaliação metodológica que será mobilizado no próximo capítulo. A pesquisa justifica-se justamente na aplicação empírica desses desafios de avaliação no setor ambiental brasileiro, um campo crítico que exige que a ouvidoria ambiental opere como um agente proativo de transformação para a governança da sustentabilidade.

## CAPÍTULO 3

### MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Quanto à sua natureza, esta pesquisa caracteriza-se como aplicada, uma vez que visa gerar conhecimento prático voltado à solução de um problema: em que medida a Ouvidoria do Ibama atua como instrumento de governança ambiental, utilizando dados de participação social no planejamento e nas ações de proteção da biodiversidade? A abordagem do problema dá-se por meio de métodos mistos (*mixed methods*), integrando de forma complementar o tratamento estatístico de dados censitários e amostrais na etapa quantitativa à interpretação de conteúdo das respostas institucionais da ouvidoria do Ibama aos manifestantes e das categorias analíticas emergentes na fase qualitativa, sendo ambas as dimensões indissociáveis na construção das evidências empíricas do estudo, em consonância com a perspectiva metodológica proposta por Creswell, J. W.; Creswell, J. D. (2018).

No tocante aos objetivos, a pesquisa classifica-se como exploratória e descritiva: exploratória por buscar familiaridade e mapear as fronteiras do conhecimento na interface entre ouvidoria, governança, políticas públicas e meio ambiente; e descritiva ao caracterizar o perfil, a distribuição territorial, a tipologia e a frequência das manifestações de biodiversidade recebidas, estabelecendo correlações sem manipulação experimental das variáveis

Em relação aos procedimentos técnicos, o estudo articula três estratégias fundamentais: o levantamento bibliográfico e a análise bibliométrica, processados na base de dados *Web of Science* (WoS) sob o suporte da Teoria do Enfoque Meta-Analítico Consolidado (TEMAC), que mapearam o estado da arte e fundamentaram teoricamente a pesquisa; o levantamento documental, consubstanciado no exame de normativos, documentos do Sistema Eletrônico de Informações do Ibama (SEI), relatórios de gestão e dados oficiais extraídos das plataformas Fala.BR, Painel Resolveu? (CGU), Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais do Ibama (Sinaflor) e do Relatório Anual de Desmatamento (RAD) do MapBiomas (2025; 2026); e o estudo de caso, aplicado à Ouvidoria do Ibama, que propiciou o aprofundamento empírico e a triangulação do fenômeno em seu contexto organizacional real.

Este capítulo detalha os procedimentos de coleta e análise de dados, apresentando o desenho dos métodos mistos, o cálculo do tamanho amostral, a técnica de estratificação proporcional e o protocolo de codificação da Matriz de Avaliação da Conformidade e Efetividade Sistêmica (MACES), cujo núcleo analítico é balizado pelo Índice de Efetividade e Resolutividade (IER). A MACES constitui modelo analítico original desenvolvido no âmbito desta pesquisa, não encontrando precedente nominal na literatura acadêmica consultada. Sua elaboração resulta da articulação entre a abordagem de métodos mistos proposta por J. W.; Creswell, J. D. (2018), a codificação seletiva como etapa de integração e refinamento de categorias analíticas conforme Gil (2026) e segue as diretrizes de maturidade institucional estabelecidas pelo Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (Brasil, 2021).

O escopo analítico da pesquisa restringiu-se estritamente às manifestações classificadas sob o assunto Biodiversidade. Esse recorte metodológico justifica-se pelo alinhamento direto do tema com o objetivo do estudo, que se concentra em avaliar o uso dos dados de participação social no macroplanejamento de proteção ambiental. Trata-se de uma tipologia inserida no amplo rol de registros da Ouvidoria do Ibama, estruturada conforme o padrão da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR).

A integração dos métodos mistos visa propiciar uma compreensão tridimensional do problema. A dimensão quantitativa compreende a análise de dados extraídos do Fala.BR e do Painel Resolveu?, permitindo examinar estatisticamente o volume, a sazonalidade, a distribuição territorial e as tipologias de demandas associadas à biodiversidade. A dimensão qualitativa, por sua vez, orienta-se para a compreensão do teor e dos significados das respostas administrativas produzidas pela Ouvidoria do Ibama, em consonância com a perspectiva segundo a qual a pesquisa qualitativa busca explorar e compreender os significados atribuídos por indivíduos ou grupos a um problema social ou humano (Creswell; Creswell, 2018). Para a análise qualitativa individualizada, extraiu-se do universo de 30.641 manifestações registradas no biênio 2024–2025 uma amostra aleatória estratificada de 380 protocolos, calculada com base na fórmula de Cochran (1977) para populações finitas, assegurando nível de confiança de 95% e margem de erro de 5%.

Dada a natureza narrativa, heterogênea e por vezes assimétricas das respostas da Ouvidoria, adotou-se o procedimento de codificação sistemática. Essa técnica viabilizou a abstração de dados

textuais brutos para a integração e o refinamento de categorias analíticas, alinhando-se ao que Gil (2026) define como codificação seletiva, etapa analítica na qual o pesquisador abstrai dados textuais brutos para integrar e refinar categorias, identificando seus padrões e relações. Com base nesse protocolo, tornou-se possível classificar as manifestações de acordo com dimensões como resolatividade, evidência material de ação, integração ao planejamento e justiça procedimental. Esse processo de categorização empírica é indispensável para examinar em que medida a atuação do Ibama se limita ao cumprimento da conformidade funcional de prazos ou se atinge o patamar de efetividade substantiva na governança ambiental.

Como importante delimitação metodológica, este estudo opera sob uma dupla perspectiva conceitual de resolatividade. Sob o enfoque puramente normativo adotado pela Controladoria-Geral da União no âmbito do SisOuv, compreende-se como resolatividade as respostas conclusivas às manifestações de ouvidoria, quando não mais persistirem providências a serem adotadas pela unidade interna responsável pela resposta (Brasil (2024a)). Todavia, na modelagem da MACES/IER, a resolatividade é entendida como o nível de compromisso da resposta Ouvidoria do Ibama aos manifestantes com a produção de efeitos concretos sobre a demanda apresentada, variando desde respostas inconclusivas ou estritamente protocolares até situações em que haja evidência de providência efetiva, encaminhamento adequado ou solução materialmente verificável do caso, ou seja, que comprovam materialmente o exercício do poder de polícia e ações fiscalizatórias executadas.

### **3.1 Procedimentos de coleta de dados e de análise estatística**

Os procedimentos de coleta de dados foram realizados por meio de consulta aos sistemas corporativos do Ibama e da CGU, como o Fala.BR, módulo Ouvidoria do Ibama, ao Painel Resolveu?, mantido pela CGU, e ao Sistema Eletrônico de Informações do Ibama (SEI), além disso foram encaminhadas mensagens por E-mail aos Gestores do Ibama: Ouvidoria e Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro).

O banco de dados do Fala.BR contém os registros e informações de todas as manifestações de ouvidoria recebidas pelo Ibama, permitindo identificar o tipo de demanda, o canal de entrada, a localização do fato, os encaminhamentos realizados e o desfecho registrado. A partir desses dados,

devidamente tabulados, o pesquisador pôde verificar os resultados das demandas dos usuários e analisar, de forma direta, a interação dos manifestantes com a instituição.

Além disso, foram consultados os Relatórios Anuais de Gestão da Ouvidoria do Ibama, o Planejamento Estratégico do Ibama (Brasil, 2024f), o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental - Pnapa (Brasil, 2024i) e demais documentos institucionais relacionados ao tema da pesquisa, o que possibilitou uma compreensão mais aprofundada do contexto organizacional e das práticas de gestão adotadas.

Como procedimento complementar de validação empírica e de busca de evidências institucionais não passíveis de identificação nos sistemas e documentos consultados, foram encaminhadas, na fase final da pesquisa, solicitações formais de manifestação institucional à Ouvidoria do Ibama e Dipro, em 18 de março de 2026. As comunicações tiveram por finalidade esclarecer lacunas identificadas na análise documental e verificar a eventual existência de práticas, fluxos, rotinas, tratativas ou evidências materiais não formalmente registradas nos dados extraídos do Fala.BR, do Painel Resolveu? e nos documentos e processos consultados no SEI do Ibama. Os questionamentos abrangeram temas como integração entre Ouvidoria e planejamento estratégico e operacional, inteligência de fiscalização, análise de competência administrativa, retorno de evidências materiais das áreas finalísticas, transparência, gestão de riscos e mecanismos de governança e participação social. Tal procedimento buscou conferir maior robustez analítica ao estudo, reduzindo o risco de subestimação de práticas institucionais eventualmente existentes, mas não formalmente documentadas ou não passíveis de rastreamento nos registros acessados pelo pesquisador.

Os dados quantitativos foram organizados e tratados em planilhas eletrônicas, utilizando-se o software *Microsoft Excel* para a tabulação das manifestações de ouvidoria, construção de tabelas dinâmicas, aplicação da fórmula de *Cochran* para definição do tamanho da amostra, geração de números aleatórios na amostragem aleatória estratificada e cálculo das estatísticas descritivas (frequências, percentuais, variações e indicadores sintéticos), bem como para o apoio à organização das bases extraídas do Fala.BR e do Painel Resolveu?. Esse procedimento permitiu padronizar as bases, verificar duplicidades, tratar valores ausentes e estruturar os dados em matrizes adequadas às análises quantitativas subsequentes.

Para a inferência estatística, os testes de hipóteses entre grupos foram realizados mediante a aplicação do teste *t* de *Student* para duas amostras independentes com variâncias desiguais (teste *t* de *Welch*). No ambiente do *Microsoft Excel*, esse procedimento foi operacionalizado tanto pela função T.TEST (com parâmetro específico para variâncias heterogêneas) quanto pelo suplemento de Análise de Dados, utilizando a ferramenta *t-Test: Two-Sample Assuming Unequal Variances*, adequada para a comparação de grupos onde não se pressupõe homogeneidade de variância. Ademais, as associações monotônicas entre variáveis ordinais e/ou não normalmente distribuídas foram examinadas por meio do coeficiente de correlação de *Spearman*. A replicação e o cálculo dessa métrica no Excel deram-se em duas etapas consecutivas: inicialmente, procedeu-se ao ranqueamento das observações por meio da função RANK.AVG — que trata os empates de forma metodologicamente apropriada —, seguida da aplicação da função CORREL sobre os postos gerados. Esse encadeamento metodológico não apenas permite estimar a força e a direção das correlações sem a exigência de linearidade estrita, como também garante a total rastreabilidade, transparência e reprodutibilidade do tratamento dos dados da Ouvidoria do Ibama.

Foram priorizados dados referentes às manifestações de ouvidoria relacionadas a impactos causados à biodiversidade, tabuladas no Fala.BR sob o assunto *biodiversidade* e subassuntos como: desmatamento ilegal; corte de árvores nativas isoladas; cativeiro de animais silvestres; maus-tratos de animais silvestres e domésticos; tráfico e comércio de animais silvestres; poluição ambiental; degradação ambiental de áreas de preservação permanente; extração ilegal de minérios; queimadas e incêndios florestais, entre outros.

O presente estudo, focado na efetividade da Ouvidoria do Ibama como instrumento de fomento ao Planejamento Estratégico (PE) e políticas públicas, concentrou-se, assim, na análise de dados que evidenciam impactos diretos sobre a biodiversidade. A alta concentração de demandas nesse tema confirma a relevância do recorte escolhido e fundamenta a necessidade de verificar se a ouvidoria atingiu a maturidade necessária para converter esse conhecimento desagregado em inteligência estratégica, subsidiando a prevenção de riscos sistêmicos e a mitigação de conflitos socioambientais.

O alinhamento institucional desta pesquisa vai ao encontro do Planejamento Estratégico do Ibama para o quadriênio 2024–2027 (PE) (Brasil, 2024f), formalizado pela Portaria n.º 108/2024,

documento de nível estratégico que se articula às diretrizes do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal e ao Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). O Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa), por sua vez, situa-se no nível tático-operacional, constituindo a ferramenta que corrobora os objetivos de fiscalização e proteção da biodiversidade previstos no PE.

O PE insere a *Agenda Transversal Ambiental* no PPA, estruturando-se sob a lógica da *Teoria da Mudança*, que conecta atividades finalísticas a resultados de impacto de longo prazo. Dentre os objetivos estratégicos, tem relevância especial a redução do desmatamento em 75% na Amazônia Legal até 2027 e a devolução de 70% dos animais silvestres à natureza, metas que espelham diretamente as tipologias mais frequentes nas manifestações de ouvidoria analisadas. Nesse contexto, a Ouvidoria, posicionada na estrutura de governança da Presidência do Ibama e integrante do *Conselho Gestor* dessa instituição, é essencial para cumprir um papel estratégico, transformando o volume de denúncias em subsídios para o aperfeiçoamento contínuo da proteção à biodiversidade.

Para a execução da pesquisa, foram coletados e analisados os dados da Ouvidoria do Ibama extraídos do Fala.BR entre os dias 1º e 28 de fevereiro de 2026. A base de dados consolidada abrangeu o período de 1º de janeiro de 2024 a 31 de dezembro de 2025, totalizando um universo de 30.641 manifestações de ouvidoria. A análise dos dados estruturou-se em três eixos metodológicos: (i) análise temática e quantitativa, envolvendo o exame do assunto *biodiversidade* e seus *subassuntos*, com ênfase nas categorias de maior incidência, como animais silvestres (cativeiro, tráfico, maus-tratos), desmatamento, poluição e degradação ambiental, incêndio e queimada e crimes ambientais na internet; (ii) análise de eficácia, resolutividade, perfil, satisfação dos usuários, voltada à avaliação da efetividade da Ouvidoria por meio de indicadores extraídos do Painel Resolveu?, Fala.BR, SEI, cruzando dados de perfil do usuário, satisfação e tempo de resposta; e (iii) análise qualitativa amostral, por meio de parâmetros de evidência da ação, justiça procedimental, governança ambiental e efetividade.

Nesta última, para verificar o teor e a qualidade das respostas nas manifestações de ouvidoria concluídas, foi realizada uma amostragem aleatória estratificada, em abordagem de métodos mistos que articula procedimentos quantitativos e qualitativos (Creswell; Creswell, 2018).

Utilizou-se a técnica de amostragem aleatória estratificada (Cochran, 1977), garantindo que a amostra refletisse as proporções da população original ( $N = 30.641$ ), com nível de confiança de 95% e margem de erro de 5%, resultando em tamanho amostral de 380 manifestações. O sorteio foi operacionalizado no Excel, seguindo fluxo que combinou filtros, fórmulas de aleatoriedade e ordenação, respeitando os estratos definidos por *assunto* e *subassunto* da biodiversidade, *Tipo de Manifestação*, *Unidade da Federação*, *Municípios*, *data de abertura da manifestação* entre outros.

Conforme Gil (2026), em pesquisas de métodos mistos, os dados quantitativos e qualitativos devem ser inicialmente analisados separadamente, com técnicas compatíveis com a natureza de cada conjunto de informações, para depois serem articulados em categorias analíticas comuns. Neste estudo, esse procedimento permitiu integrar a leitura estatística das manifestações com a análise qualitativa das respostas institucionais, favorecendo uma interpretação mais consistente sobre a efetividade da atuação da Ouvidoria do Ibama.

Foi utilizada ferramenta de inteligência artificial como recurso auxiliar, conforme a política de integridade na atividade científica do CNPq, disposta na Portaria CNPq 2664/2026, de 6 de março de 2026 (APÊNDICE C).

### 3.2 Estudo de caso: Ouvidoria do Ibama

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, dotada de personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira. A instituição é responsável por exercer o poder de polícia ambiental em âmbito federal e por executar ações das políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, ao monitoramento e ao controle ambientais (Brasil, 2024c). Sua estrutura organizacional compreende, entre outros, um órgão colegiado de caráter consultivo — o Conselho Gestor —, que subsidia o presidente na tomada de decisão relacionada à gestão ambiental e aprecia propostas de normas e planos específicos. Ademais, a Ouvidoria insere-se na estrutura administrativa como um órgão seccional, atuando como componente estratégico da função de governança institucional (Brasil, 2024c).

A Ouvidoria do Ibama atua como um canal direto de interlocução com a sociedade, sendo responsável por receber, analisar, tratar, encaminhar, acompanhar e concluir as manifestações dos cidadãos. Adicionalmente, realiza boletins informativos e orientativos, como *ouvidoria em pílulas*; *LGPD News*; *de olho na LAI ouvidoria*, entre outros, para divulgação na intranet do Ibama e atua no desenvolvimento de Painéis Gerenciais (*Power-BI*) e Relatório Anual de Gestão da Ouvidoria. Assim a unidade processa dados de participação social que subsidiam à administração e o Conselho Gestor do Ibama, contribuindo ativamente para a tomada de decisões, a melhoria contínua dos serviços prestados e o fortalecimento das práticas de integridade e governança ambiental dessa instituição (Brasil, 2025)

### 3.2.1 Linha do tempo e impactos da Ouvidoria do Ibama na governança ambiental

Como se observa no Quadro 3.1, a evolução normativa e organizacional da Ouvidoria do Ibama estabeleceu bases sólidas para o exercício do controle, da transparência e da participação social. Esse percurso histórico reflete a progressiva incorporação de práticas de gestão orientadas ao amadurecimento institucional e ao aperfeiçoamento efetivo das atividades da unidade, evidenciando seu esforço de consolidação como arranjo institucional voltado ao fortalecimento da governança administrativa e ambiental.

Quadro 3.1 – Linha do tempo e impactos da Ouvidoria do Ibama na governança ambiental

| Ano       | Marco normativo/organizacional                                                                    | O que muda para a Ouvidoria do Ibama                                       | Impacto na governança ambiental (planejamento, gestão, políticas)                                                  |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1989      | Criação da Ouvidoria do Ibama                                                                     | Canal pioneiro de controle social, inicialmente vinculado à Auditoria.     | Base institucional para receber manifestações de ouvidoria e atendimento ao cidadão.                               |
| 2006      | Instrução Normativa Ibama n.º 88/2006 (SAC Ambiental/Linha Verde)                                 | Formalizou o fluxo de atendimento e o 0800 618080 061 8080.                | Ampliou a capilaridade e rastreabilidade e tratamento de denúncias ambientais, fortalecendo respostas e prevenção. |
| 2011–2012 | Lei 12.527/2011 (LAI) Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei n.º 12.527/2011 e Decreto 7.724/2012 | Integrou a agenda de Acesso à Informação e o SIC ao trabalho da Ouvidoria. | Incrementou a transparência, prazos e padronização; insumos para decisões informadas e prestação de contas.        |

| Ano             | Marco normativo/organizacional                                    | O que muda para a Ouvidoria do Ibama                                          | Impacto na governança ambiental (planejamento, gestão, políticas)                                                                                                                                                         |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2017            | Lei 13.460/2017 (direitos do usuário de serviços públicos)        | Consolidou o papel da Ouvidoria em avaliação, mediação e defesa do usuário.   | Introduziu indicadores de qualidade e participação do usuário, procedimento e normas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados.                                        |
| 2018            | Decreto 9.492/2018 (institui o SisOuv/CGU)                        | Integrou a Ouvidoria ao Sistema de Ouvidorias do Executivo Federal.           | Padronizou processos, monitora desempenho e favorece comparabilidade interorganizacional.                                                                                                                                 |
| 2020            | Decreto 10.228/2020 (altera o 9.492 e cria conselhos de usuários) | Enfatizou participação contínua de usuários.                                  | Retroalimentou o planejamento e desenho de serviços ambientais com foco no usuário.                                                                                                                                       |
| 2020            | Instrução Normativa Ibama n.º 24/2020                             | Estabeleceu procedimentos internos para Ouvidoria e LAI no Ibama.             | Uniformizou triagem, prazos e tratamento de manifestações e pedidos, reforçando governança.                                                                                                                               |
| 2021 – presente | Plataforma Fala.BR (CGU) e página “Linha Verde”                   | Consolidou canal eletrônico e telefônico para manifestações.                  | Aumentou a acessibilidade e dados para gestão; moderniza e unifica o atendimento ao cidadão; Eficiência operacional, segurança da informação e, principalmente, transparência e controle social sobre a atuação do Ibama. |
| 2022            | Decreto 11.095/2022 (estrutura regimental)                        | Elevou a Ouvidoria a órgão seccional; reconhecida como unidade independente.  | Reforçou autonomia funcional e <i>accountability</i> ; maior influência no planejamento e monitoramento institucionais.                                                                                                   |
| 2023            | Decreto 11.407/2023 (Sistema de Participação Social)              | A atuação da Ouvidoria alinhada a diretrizes federais de participação social. | Facilitou articulação com sociedade civil e insere evidências cidadãs no ciclo de políticas ambientais.                                                                                                                   |
| 2024            | Decreto 12.130/2024 (nova estrutura; revoga 11.095)               | Manteve a Ouvidoria como órgão seccional na estrutura.                        | Garantiu a continuidade do status institucional e estabilidade de processos de governança.                                                                                                                                |
| 2024            | Portaria Ibama n.º 113/2024 (Código de Conduta da Ouvidoria)      | Definiu padrões éticos e de atuação dos agentes da Ouvidoria.                 | Elevou integridade, confiança pública e qualidade do atendimento - base para efetividade da ouvidoria.                                                                                                                    |

| Ano  | Marco normativo/organizacional                                                                                                                                                                                                          | O que muda para a Ouvidoria do Ibama                                                                                                                                                 | Impacto na governança ambiental (planejamento, gestão, políticas)                                                                                                                                                                                                                   |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2024 | Portaria Ibama n.º 188, de 30 de dezembro de 2024                                                                                                                                                                                       | Definiu os procedimentos para o encaminhamento de denúncias ambientais, conforme a Lei Complementar n.º 140/2011.                                                                    | Definição de ocorrências ambientais e a prevalência de competência prevista na Lei Complementar (LC) n.º 140, de 8 de dezembro de 2011.                                                                                                                                             |
| 2024 | Portaria Ibama n.º 26, de 7 de março de 2024. (Define procedimentos para denúncias de violência de gênero, raça e diversidade no ambiente de trabalho.) (Brasil, 2024d)                                                                 | Estabeleceu a Ouvidoria como canal seguro e obrigatório para o acolhimento dessas denúncias, instituindo a pseudonimização (proteção de dados) antes do encaminhamento para apuração | Fortaleceu o Sistema de Integridade: Assegurou a proteção do denunciante contra represálias internas, criando um ambiente de trabalho seguro e livre de assédio, condição fundamental para a integridade das equipes que executam a fiscalização e gestão ambiental                 |
| 2024 | Portaria Ibama n.º 28/2024 (Comitê de Gênero), Portaria de Pessoal n.º 3037, de 18 de dezembro de 2024 e Portaria n.º 161/2024 (Núcleo Gestor de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação) (Brasil, 2024e, 2024g, 2024h) | A Ouvidoria passou a integrar o Núcleo Gestor como membro titular, atuando estrategicamente no monitoramento e prevenção do assédio moral, sexual e discriminação                    | Governança de Valores Públicos: Transformou os dados de ouvidoria sobre clima organizacional em insumos para políticas de equidade; consolida a cultura de <i>accountability</i> interna, essencial para a legitimidade do órgão perante a sociedade na condução da pauta ambiental |

Fonte: Elaboração própria a partir de IBAMA, CGU e legislação federal; Relatórios Anuais de Gestão – Ouvidoria do Ibama (Brasil, 2025).

A linha do tempo e impactos da Ouvidoria do Ibama na governança ambiental, apresentada no Quadro 4.1, estabelece a base da estruturação da Ouvidoria do Ibama. Essa evolução normativa e organizacional visa estruturar capacidades de controle social, transparência e participação no Ibama, com práticas de gestão voltadas para o desenvolvimento efetivo das atividades de ouvidoria.

O estudo parte de um modelo de causalidade que pressupõe uma relação entre as fases de estruturação e os resultados:

- *Inputs* (Marcos Normativos e Arranjos Organizacionais): Referem-se aos fundamentos legais e estruturas institucionais estabelecidas. A evolução da Ouvidoria do Ibama foi marcada por marcos como a sua criação pioneira em 1989, a formalização do SAC Ambiental/Linha Verde (IN n.º 88/2006) para o tratamento de denúncias, e a integração

com a Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011. Mais recentemente, a elevação da Ouvidoria a órgão seccional e unidade independente por meio de decretos (como o Decreto 11.095/2022 e 12.130/2024) reforçou sua autonomia funcional e *accountability*, garantindo maior influência no planejamento e monitoramento institucionais.

- Capacidades Habilitadas: Habilitam capacidades essenciais de atendimento, tratamento de manifestações de ouvidoria, mediação e transparência.
- Resultados Mensuráveis (*Outputs*): Tais capacidades, por sua vez, produzem resultados mensuráveis, como qualidade da resposta, evidência material de ação e recomendações institucionais.
- Resultados Esperados (*Outcomes*): O efeito esperado desses *outputs*, nesse estudo, é o fortalecimento da governança, melhoria do planejamento estratégico, da gestão ambiental e do desenho de políticas públicas.

### 3.2.2 Objetivos e justificativa aplicada do estudo de caso

A análise empírica focada na Ouvidoria do Ibama justifica-se pela necessidade de verificar, em um contexto real e crítico para a governança Brasileira, a transição do modelo de conformidade para a influência sistêmica. Do ponto de vista aplicado, o caso permite observar se a unidade transcende o mero encaminhamento procedimental de manifestações individuais, passando a subsidiar o planejamento ambiental estratégico o fomento às políticas públicas de proteção ambiental, além de induzir a aprendizagem organizacional.

Sendo assim, o objetivo geral desta etapa da pesquisa é avaliar a efetividade sistêmica da Ouvidoria do Ibama frente aos desafios da governança ambiental.

Para o alcance deste propósito, delineiam-se os seguintes objetivos específicos da avaliação:

- Caracterizar o perfil temático e a distribuição territorial das manifestações relacionadas à biodiversidade, a fim de identificar assimetrias de participação cidadã (*Efeito Mateus*) e diagnosticar potenciais *zonas de silêncio* frente à dinâmica dos ilícitos ambientais reais.

- Mensurar o grau de efetividade das respostas, a evidência material de ação e a justiça procedimental no tratamento das manifestações, por meio de uma análise qualitativa amostral (MACES / IER).
- Avaliar se o tratamento das manifestações recebidas pela ouvidoria está gerando recomendações úteis e concretas para aprimorar as atividades finalísticas do Ibama e a prestação de seus serviços.
- Verificar se os produtos gerados na ouvidoria, como pareceres técnicos, informação técnica, se houver, e as tratativas relativas à análises de manifestações sobre a biodiversidade, bem como as informações contidos nos Relatórios Anuais de Gestão da Ouvidoria do Ibama (Brasil, 2025) são adequados e efetivamente mobilizados para subsidiar o planejamento ambiental estratégico e operacional da instituição.

### 3.3 Desenho da análise qualitativa amostral

Para a fase de análise dos dados, a pesquisa utilizou uma abordagem de métodos mistos (*mixed methods*), onde os resultados quantitativos fornecem o panorama geral e a análise qualitativa busca compreender o significado das interações entre cidadão e Estado (CRESWELL; CRESWELL, 2018). O objetivo central desta etapa é avaliar a efetividade substantiva das respostas oferecidas pela Ouvidoria do Ibama e a percepção de justiça processual sob a ótica da governança ambiental.

Conforme Gil (2026), em pesquisas de métodos mistos, os dados quantitativos e qualitativos devem ser inicialmente analisados separadamente, com técnicas compatíveis com a natureza de cada conjunto de informações, para depois serem articulados em categorias analíticas comuns. Neste estudo, esse procedimento permitiu integrar a leitura estatística das manifestações com a análise qualitativa das respostas institucionais, favorecendo uma interpretação mais consistente sobre a efetividade da atuação da Ouvidoria do Ibama.

#### 3.3.1 Delineamento da amostra e procedimento de seleção

O tamanho da amostra foi determinado mediante a aplicação da fórmula de Cochran (1977) para populações finitas, garantindo uma margem de erro de 5% sob um intervalo de confiança de

95%. Considerando o universo total de  $N = 30.641$  manifestações classificadas sob o assunto *Biodiversidade* no biênio (2024–2025).

Para o cálculo, foram definidos os seguintes parâmetros estatísticos:

- $N$  (População): 30.641 - Total de manifestações de ouvidoria sobre *Biodiversidade* no biênio (2024–2025).
- $Z$  (Nível de Confiança): 1,96 - Correspondente a um intervalo de confiança de 95%.
- $e$  (Margem de Erro): 0,05 - Equivalente a 5%, padrão aceito em pesquisas de ciências sociais aplicadas.
- $p$  (Proporção Estimada): 0,5 - Utiliza-se 50% quando a proporção real é desconhecida, o que maximiza o tamanho da amostra e garante maior segurança estatística).
- $q$  (Complemento da Proporção): 0,5 (Calculado como  $1 - p$ ).
- 2. Aplicação da Fórmula de Cochran

O cálculo é realizado em duas etapas. Primeiro, calculou-se o tamanho da amostra para uma população infinita ( $n_0$ ) e, em seguida, aplicou-se o ajuste para a população finita ( $n$ ).

Passo A: Cálculo para população infinita ( $n_0$ ):

$$n_0 = \frac{Z^2 \cdot p \cdot q}{e^2}$$

$$n_0 = \frac{1,96^2 \cdot 0,5 \cdot 0,5}{0,05^2} = 384,16$$

Passo B: Ajuste para população finita ( $n$ ):

Como a nossa população é conhecida ( $N = 30.641$ ), aplicou-se o fator de correção para evitar que a amostra seja desnecessariamente grande:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0 - 1}{N}}$$

$$n = \frac{384,16}{1 + \frac{384,16 - 1}{30.641}} = 379,39$$

Arredondando para o número inteiro superior mais próximo, define-se a amostra final em 380 NUPs (Números únicos de protocolo de manifestações no Fala.BR).

A aplicação deste rigor matemático assegura que as inferências produzidas a partir dos 380 protocolos sorteados tenham respaldo estatístico em relação ao conjunto de manifestações sobre biodiversidade registradas pela Ouvidoria do Ibama entre 2024 e 2025.

### 3.3.2 Técnica de Amostragem Aleatória Estratificada

Para garantir que a amostra constituísse uma *miniatura* fiel da população original, utilizou-se a amostragem estratificada proporcional. A população foi segmentada em estratos baseados no tipo de manifestação (denúncia, comunicação de irregularidades, solicitação, reclamação, sugestão e elogio) e na Unidade da Federação (UF) e município do local do fato. Esse desenho assegurou que regiões com menor volume de registros, mas de alta relevância ambiental, não fossem excluídas pelo acaso, preservando a proporcionalidade geográfica e tipológica.

A Tabela 3.1 evidencia o rigor na aplicação da fórmula proposta por Cochran (1977), demonstrando que a amostra de 380 itens preserva, com precisão decimal, a representatividade de cada tipo de interação social registrada na Ouvidoria do Ibama para o tema biodiversidade.

Tabela 3.1 - Composição da amostra aleatória estratificada (biodiversidade, 2024–2025).

| <b>Tipo de manifestação</b> | <b>População (N)</b> | <b>Proporção populacional (%)</b> | <b>Amostra (n) selecionada</b> |
|-----------------------------|----------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| Comunicação                 | 16.972               | 55,39%                            | 210                            |
| Denúncia                    | 13.033               | 42,53%                            | 162                            |
| Solicitação                 | 299                  | 0,98%                             | 4                              |
| Reclamação                  | 262                  | 0,86%                             | 3                              |
| Sugestão                    | 73                   | 0,24%                             | 1                              |
| Elogio                      | 2                    | 0,01%                             | 0                              |
| <b>TOTAL</b>                | <b>30.641</b>        | <b>100,00%</b>                    | <b>380</b>                     |

Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR; coleta em 2026 e processamento em Excel.

Observa-se, na tabela 3.1, que as Comunicações e Denúncias somam quase 98% de todas as interações da Ouvidoria sobre biodiversidade, o que justifica a concentração da análise qualitativa nestes dois grupos. Essa tabela demonstra que mesmo tipos de manifestação com baixíssima frequência (como sugestões e reclamações) foram considerados no cálculo proporcional, garantindo que a amostra não ignore vozes minoritárias no sistema.

### 3.3.3 Procedimento de sorteio e seleção aleatória no Excel

O sorteio da amostra de 380 protocolos (NUPs), a partir do universo de 30.641 manifestações de ouvidoria, foi realizado no Excel, por meio de função de geração de números aleatórios, sem reposição, até o preenchimento das cotas previstas em cada estrato. O procedimento foi registrado em planilha específica, de forma a assegurar a reprodutibilidade do processo de seleção. Segue a descrição do procedimento sistemático realizado em quatro etapas:

i. Preparação e filtragem da base

Inicialmente, aplicou-se o filtro na coluna *Assunto*, selecionando exclusivamente os registros classificados como *Biodiversidade*. Os dados filtrados foram copiados para uma nova aba de trabalho para garantir a integridade da base original e a correta contagem do universo ( $N = 30.641$ ).

ii. Atribuição de valores aleatórios

Para garantir que cada manifestação tivesse a mesma probabilidade de ser selecionada, criou-se uma coluna auxiliar denominada *Sorteio*. Nesta coluna, aplicou-se a função:

iii. =ALEATÓRIO()

Esta função gera um número decimal volátil entre 0 e 1 para cada linha. Imediatamente após a geração, a coluna foi copiada e colada como *Valores*, visando *congelar* os números e impedir que o sorteio fosse alterado durante a manipulação da planilha.

iv. Estratificação proporcional (Cotas)

O universo foi segmentado por *Tipo de Manifestação* e *UF*. Utilizou-se uma Tabela Dinâmica para calcular a participação percentual de cada estrato no total da população. A cota de cada grupo na amostra foi definida multiplicando-se sua porcentagem pelo tamanho total da amostra ( $n = 380$ ). Como exemplo: as *Denúncias em SP* representa 7,4% da base (30.641), a cota definida para sorteio foi de 28 protocolos ( $0,074 \times 380$ ).

v. Ordenação e extração definitiva

Para cada estrato filtrado, executou-se a ordenação da coluna “Sorteio” em ordem crescente (do menor para o maior). O procedimento final consistiu em selecionar os primeiros  $n$  registros de cada lista ordenada, conforme a cota estabelecida no passo anterior.

Este método assegura que a escolha dos NUPs para a análise qualitativa foi rigorosamente aleatória e que a amostra final preserva as mesmas características de dispersão geográfica e tipológica da Ouvidoria do Ibama.

vi. Justificativa de Rigor

A utilização da função de aleatoriedade do Excel, combinada com o congelamento de valores e a ordenação por estratos, elimina qualquer critério subjetivo do pesquisador na escolha das manifestações, conferindo à pesquisa o caráter de imparcialidade exigido pela norma científica.

### 3.3.4 Protocolo de análise e categorias de codificação

A amostra qualitativa analisada foi composta por 380 manifestações de ouvidoria relacionadas ao assunto *Biodiversidade*, extraídas do universo de 30.641 registros no período de 2024–2025, conforme delineamento amostral apresentado na Seção 4.7. Do total, 369 manifestações (97,1%) foram classificadas como tratadas e apenas 10 (2,6%) como inviáveis, além de um caso de duplicidade, o que denota boa qualidade no tratamento inicial e na triagem das demandas.

Para a análise sistemática das 380 manifestações de ouvidoria sorteadas, foi elaborado um Protocolo de Análise consubstanciado em uma Matriz de Codificação Qualitativa. Este instrumento visa converter o conteúdo das respostas administrativas em dados estruturados, permitindo mensurar a efetividade das respostas do Ibama, sua evidência material de ação e a qualidade da interação com o cidadão.

Como as respostas institucionais da Ouvidoria do Ibama se apresentam em formato eminentemente narrativo e heterogêneo, a pesquisa adotou a matriz de codificação sistemática para garantir a validade e a estruturação dos resultados. Esse procedimento alinha-se ao que Gil (2026, p. 156) define como codificação seletiva, etapa analítica na qual o pesquisador abstrai dados

textuais brutos para integrar e refinar categorias, identificando seus padrões e relações. Sob essa ótica metodológica, o Índice de Efetividade e Resolutividade (IER) foi estabelecido como a categoria central do estudo (Gil, 2026), ao redor da qual as dimensões de Evidência Material, Integração à Governança e Justiça Procedimental foram correlacionadas, permitindo revelar a dinâmica estrutural do fenômeno e fundamentar a narrativa analítica final da dissertação. Sendo assim, foi elaborada a Matriz de Avaliação da Conformidade e Efetividade Sistêmica (MACES), cujo núcleo analítico é constituído pelo Índice de Efetividade e Resolutividade (IER), como instrumento metodológico para avaliação da resposta institucional da Ouvidoria que se estrutura em cinco dimensões analíticas fundamentais:

- 1. Dimensão de Competência Institucional:** Avalia-se a responsabilidade direta do Ibama sobre o fato relatado, fundamentada na Lei Complementar n.º 140/2011 (Brasil, 2011) e nos critérios de admissibilidade da Portaria Normativa CGU n.º 116/2024. Esta dimensão identifica se o órgão assumiu o tratamento da demanda ou se realizou o encaminhamento devido a outros entes federativos (órgãos estaduais de meio ambiente - OEMAs e/ou municípios), garantindo o direito à resposta.
- 2. Índice de Efetividade e Resolutividade (IER):** Representa o núcleo da análise e mensura o desfecho da manifestação em uma escala psicométrica de cinco pontos, adaptada de Likert (1932). A escala gradua as respostas desde o nível Inconclusivo (1) — quando há omissão ou falta de dados não sanada — até a Resolutividade Plena (Nota 5), caracterizada pela comprovação do atendimento da demanda do cidadão, como exemplo: exercício do poder de polícia, a lavratura de autos de infração, embargos, apreensões de equipamentos utilizados na atividade ilegal, apreensão de espécimes da biodiversidade entre outras ações.
- 3. Evidência de Ação:** trata-se de um critério indispensável para a efetividade da função de ouvidoria, transpondo a barreira da resposta meramente formal para alcançar a materialidade administrativa. Ao exigir que o retorno ao cidadão seja acompanhado de elementos rastreáveis — como registros de autos de infração ou relatórios de vistorias —, o Ibama não apenas confere transparência ao exercício do poder de polícia, mas também fortalece sua legitimidade perante a sociedade. Mesmo nos casos em que a manifestação não resulta em sanções, por ausência de infração, a natureza conclusiva e orientativa da resposta assegura que o dever de informar seja

plenamente cumprido, transformando a interação em um instrumento real de governança e prestação de contas

**4. Justiça Procedimental e Transparência:** Baseada na teoria da Justiça Procedimental, esta dimensão avalia o *como* da resposta. Atribui-se uma pontuação de clareza (1 a 5) que verifica o uso de *linguagem simples e cidadã* em detrimento de *termos complexos, jurídicos ou jargões prontos*, a motivação explícita da decisão administrativa e o tratamento digno dispensado ao manifestante, conforme exigido pelos padrões de excelência em ouvidoria pública.

**5. Governança, Planejamento e Capacidade Estatal:** Esta dimensão verifica a integração da Ouvidoria com o ciclo de gestão ambiental do Ibama. Analisa-se se o dado de participação social alimentou o planejamento tático-operacional (Pnapa 2025) ou o Planejamento Estratégico (PE 2024–2027), entre outras operações fiscalizatórias, com base nas informações registradas no Fala.BR durante o tratamento das manifestações de ouvidoria.

Os dados resultantes desta codificação foram tabulados em planilha eletrônica Excel servindo de base para as análises quantitativas e qualitativas apresentadas nesse capítulo. A avaliação do mérito de cada manifestação foi categorizada em cinco indicadores analíticos estruturados na matriz:

1. **Competência do Ibama (Sim/Não):** Avalia se a demanda relatada é de responsabilidade direta do Ibama, conforme a Lei Complementar n.º 140/2011, ou se compete aos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA) ou Municipais de Meio Ambiente. Na prática, registra-se se a manifestação foi tratada internamente pelas unidades setoriais do Ibama ou se a Ouvidoria realizou o encaminhamento a terceiros, nos termos da Portaria Normativa CGU n.º 116/2024. Para fins de pesquisa, considera-se que o encaminhamento direto às unidades setoriais do Ibama caracteriza manifestação de competência da instituição, considerando que não houve devolutiva das unidades sobre a análise de competência.
2. **Índice de Efetividade e Resolutividade (IER):** Desenhado para mensurar o grau de compromisso da resposta administrativa com a solução do problema ambiental relatado, permitindo distinguir o atendimento meramente burocrático daquele que resulta em impacto real na proteção da biodiversidade. Baseado em critérios de eficácia pública e empregando a

escala de Likert (1932), o IER classifica os desfechos nas seguintes categorias, com as respectivas notas de avaliação de 1 a 5:

- **Nota 1 (Inconclusiva/Inadequada):** Resposta evasiva que resulta no arquivamento da demanda sem o esgotamento das diligências necessárias ou o devido enfrentamento do mérito legal e ambiental.
- **Nota 2 (Burocrática/Informativa):** Resposta sem previsão de ação prática, justificando a inatividade por limitações de recursos, logística e estrutura ou apresentando outros gargalos sem fundamentação teórica ou técnica.
- **Nota 3 (Resolutividade Indireta/Potencial):** Resposta em que a demanda é encaminhada corretamente ao órgão estadual de meio ambiente (OEMA) ou municipal competente, ou direcionada às unidades setoriais do Ibama, que foram incluídas em planejamento operacional em curso, mas não gerou resposta ao cidadão sobre a ação fiscalizatória ou vistoria técnica realizada ou se estava em execução
- **Nota 4 (Direta em Curso):** Resposta com comprovação material ou administrativa de que a ação fiscalizatória ou diligência técnica foi realizada ou está em execução. Este parâmetro pressupõe que a demanda foi plenamente enfrentada pelo órgão, restando apenas a formalização do relatório final, autuação, embargos e outras medidas ou o desfecho do processo administrativo para sua conclusão total.
- **Nota 5 (Plena/Finalística):** A resposta comprova o desfecho do exercício do poder de polícia, como a lavratura de Auto de Infração, apreensão de bens ou produtos vegetais e animais, interdição ou embargo de atividade ilegal ou a adoção de outras medidas cabíveis para prevenir, mitigar ou reparar danos ambientais. Aplica-se também, de forma positiva, às respostas conclusivas e orientativas dirigidas ao cidadão nos casos de encerramento da manifestação, quando verificado que os fatos relatados, literalmente, não configuram condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente e, portanto, não são passíveis de sanções penais ou administrativas. Também se aplica quando a verificação em campo constata a inexistência de condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente ou quando não são localizados os locais indicados na manifestação.

3. **Evidência de Ação (Sim/Não):** Complementa a dimensão de efetividade ao conferir materialidade e rastreabilidade às respostas das manifestações. O marcador positivo é atribuído exclusivamente quando a resposta apresenta elementos materiais comprobatórios do ato administrativo, tais como o número do Auto de Infração, o número do processo SEI correspondente ou o registro formal da data e local da vistoria realizada, entre outros documentos. Aplica-se também de forma positiva às respostas conclusivas e orientativas dirigidas ao cidadão nos casos de encerramento da manifestação, quando verificado que os fatos relatados não configuram condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente e, portanto, não são passíveis de sanções penais ou administrativas.
4. **Governança e Planejamento Estratégico:** Verifica se o conhecimento gerado pela participação cidadã foi convertido em insumo estratégico para a gestão ambiental institucional, com base nos registros efetuados no Fala.BR durante o tratamento das manifestações de ouvidoria. O marcador pontua positivamente as manifestações cujas respostas evidenciam a integração da demanda — ou da região afetada — aos instrumentos de planejamento do órgão, tais como os Planejamentos Operacionais (PO) regionais, o Planejamento Estratégico (PE) 2024–2027 ou o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa 2026). Conforme a Escala Likert de 1 a 5, a classificação vai da Nota 1 (Muito baixa) até a Nota 5 (Muito alta – Excelência),
  - **Nota 1 (Muito baixa/Passiva):** A Ouvidoria atuou como mera repassadora de informações (*caixa de correio*), sem análise de mérito ou de competência do Ibama. Não há indícios de qualquer tratamento prévio ou extração de dados para a inteligência da gestão ambiental. Todavia, o registro dessa manifestação servirá para compor dados quantitativos ou estatísticas gerais.
  - **Nota 2 (Baixa/Estatística Reativa):** A manifestação foi encaminhada a unidade setorial do Ibama ou para órgãos ambientais externos (OEMA, SEMA, entre outros), para atendimento da demanda e tomada de decisão pontual. O tratamento padrão da manifestação servirá para compor dados quantitativos ou estatísticas gerais (ex: Paineis e Relatórios com dados quantitativos), não havendo evidências no tratamento da resposta

de que o relato gerou alertas específicos ou utilidade imediata para o planejamento operacional do órgão.

- **Nota 3 (Média/Tática Reativa):** O conteúdo da manifestação gerou um alerta ou embasou uma nota informativa, parecer técnico ou comunicação pontual da Ouvidoria aos gestores de atividades finalísticas e/ou gerou alertas específicos ou utilidade imediata para uma ação operacional do órgão em curso, diante de um evento concreto e crítico apontado pelo cidadão (ex: Alerta de recorrência de manifestações de desmatamento em uma região específica).
  - **Nota 4 (Alta/Tática Sustentada):** A manifestação embasa recomendação formal de melhoria ou integra rotinas de comunicação periódica com os gestores do órgão. Há evidência de que os dados oriundos da manifestação foram utilizados para o planejamento operacional do órgão ou mobilizados para direcionar ações táticas recorrentes das unidades regionais competentes, como exemplo; à operações de fiscalização orientadas a zonas de silêncio no MATOPIBA ou na Amazônia, entre outras.
  - **Nota 5 (Muito Alta/Estratégica e Sistêmica):** Grau máximo de influência sistêmica. Há evidência expressa de que a voz do cidadão retroalimentou a governança institucional, sendo formalmente incorporada a instrumentos de macroplanejamento, como o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa) ou o Planejamento Estratégico (PE 2024–2027), induzindo aprendizagem organizacional, inteligência na gestão ambiental e subsidiando a formulação ou o aperfeiçoamento de políticas públicas.
- 5. Nível de Clareza e Justiça Procedimental:** Avalia a transparência e o tratamento digno e empático exigidos pelas normativas da CGU na devolutiva ao cidadão. A classificação, conforme a Escala Likert de 1 a 5, vai da Nota 1 (Muito baixa) até a Nota 5 (Muito alta/Excelência):
- Nota 1 (Muito baixa):
    - Clareza: Uso excessivo de linguagem hermética (termos jurídicos) e de siglas internas sem explicação e uso intenso de jargões e termos inadequados; sem análise de mérito ambiental ou competência primária.

- Transparência: Resposta sem fundamentação; não explica o motivo da decisão.
- Tratamento: Tom impessoal, frio ou meramente mecânico, ignorando completamente as dúvidas específicas do cidadão, principalmente em denúncia.
- Nota 2 (Baixa):
  - Clareza: Texto confuso ou com erros que dificultam a leitura e exigem conhecimento técnico prévio.
  - Transparência: Justificativa genérica, sem indicar qual norma ou fato que impediu a ação.
  - Tratamento: Demonstra pouco cuidado com a demanda, oferecendo resposta padronizada (copia e cola) que não se ajusta bem ao relato do manifestante em sua denúncia.
- Nota 3 (Média):
  - Clareza: Linguagem predominantemente clara, ainda que com termos técnicos necessários, sem glossário, siglas ou explicação genérica.
  - Transparência: Apresenta a motivação básica da decisão, permitindo ao cidadão entender o desfecho, mas sem detalhar o processo.
  - Tratamento: Cumpre a formalidade, tratando o cidadão com educação, porém sem empatia ou acolhimento da preocupação ambiental relatada em denúncia.
- Nota 4 (Alta):
  - Clareza: Linguagem cidadã e acessível; siglas são identificadas e o texto é bem estruturado e com parágrafos lógicos.
  - Transparência: Detalha os passos adotados pelo Ibama e fundamenta a decisão legal de forma didática.
  - Tratamento: Resposta atenciosa, que reconhece o papel do cidadão como colaborador da fiscalização na proteção da Biodiversidade, em caso de denúncia.
- Nota 5 (Muito alta/Excelência):

- Clareza: Redação exemplar em linguagem simples e clara; desta forma o cidadão compreende a resposta na primeira leitura.
- Transparência: Total abertura sobre o processo; informa números de processos SEI, autos de infração e orienta claramente sobre como recorrer ou acompanhar.
- Tratamento: Tratamento digno e empático; agradece expressamente a contribuição e reforça a importância da denúncia para a proteção da biodiversidade.

Este conjunto sistemático de indicadores oferece uma base quantitativa e qualitativa para a análise da efetividade do Ibama no atendimento às demandas de Ouvidoria. A metodologia adotada permite distinguir se a atuação do órgão se limita a um papel predominantemente passivo e burocrático ou se a Ouvidoria apresenta indícios de atuação como instrumento efetivo de apoio estratégico, governança participativa e proteção à biodiversidade.

### **3.4 Questões levantadas junto aos gestores do Ibama**

Para conferir maior força analítica ao estudo e realizar a triangulação dos dados, a pesquisa adotou a aplicação de questionários direcionados à gestores do Ibama. Em 18 de março de 2026, foram encaminhadas solicitações formais à Ouvidoria do Ibama e a Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro). O objetivo central dessa etapa metodológica foi suprir lacunas documentais e captar evidências de práticas institucionais não rastreáveis nos sistemas oficiais. Os questionamentos abrangeram temas essenciais para a governança ambiental, tais como a integração da Ouvidoria com o planejamento estratégico, a conversão de denúncias em inteligência de fiscalização, a gestão de riscos e a otimização dos fluxos de competência. Dessa forma, garantiu-se que os resultados refletissem não apenas a conformidade processual, mas a efetiva transição da autarquia para um modelo de influência sistêmica.

#### **3.4.1 Ouvidoria do Ibama**

Foram apresentadas questões para serem respondidas pela Ouvidoria do Ibama, por meio de mensagens (E-mail) enviada a essa unidade do Ibama. A Ouvidoria respondeu o questionário enviado (Apêndice B), ainda participou de uma reunião para tratar do assunto em questão, dessa

forma contribuiu efetivamente para o desenvolvimento dessa pesquisa. O resultado da análise das respostas está disposto no Capítulo 5, seção 5.7.2,

### **3.4.2 Diretoria de Proteção Ambiental**

Foram apresentadas questões para serem respondidas pela Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro) do Ibama, por meio de mensagens (E-mail) enviada a essa unidade do Ibama. A Dipro não respondeu o questionário enviado (Apêndice D).

## CAPÍTULO 4

### RESULTADOS DA ANÁLISE DOS DADOS GERAIS

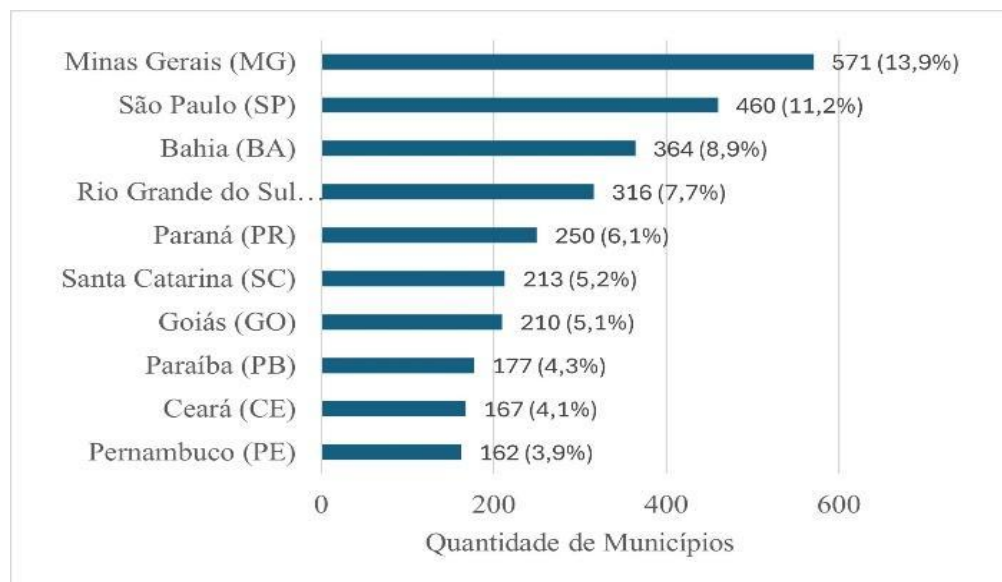
Este capítulo apresenta a análise e interpretação dos dados coletados junto ao sistema Fala.BR (módulo Ouvidoria do Ibama) e ao Painel Resolveu? da CGU, referentes ao período de janeiro de 2024 a dezembro de 2025, além de documentos disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). O objetivo é avaliar a efetividade da Ouvidoria não apenas como canal de atendimento, mas como instrumento de inteligência estratégica capaz de subsidiar a governança ambiental e mitigar as assimetrias de informação no combate aos ilícitos contra a biodiversidade.

A base consolidada analisada neste estudo abrangeu 30.641 manifestações de ouvidoria classificadas sob o assunto biodiversidade, distribuídas por 27 Unidades da Federação e 3.957 municípios, o que corresponde a aproximadamente 73,7% dos municípios brasileiros (Brasil, 2026b). Esse universo foi explorado em três eixos metodológicos, em coerência com os procedimentos descritos no Capítulo 3: (i) análise temática e quantitativa, focalizando a distribuição das manifestações por tipo, canais de acesso, subassuntos e recortes territoriais; (ii) análise de resolutividade e perfil, baseada em indicadores do Painel Resolveu?; e (iii) análise qualitativa amostral, derivada da amostragem aleatória estratificada de 380 manifestações sobre biodiversidade.

A subseção 4.1 apresenta o panorama geral e a expansão da “voz” cidadã, com ênfase na evolução do volume e da tipologia das manifestações de ouvidoria. Em seguida, a seção 4.2 detalha a análise temática e a distribuição geográfica das denúncias e comunicações de irregularidades, evidenciando assimetrias regionais e a formação de *zonas de silêncio* em territórios críticos. A seção 4.3 aprofunda a correlação espacial e temporal entre desmatamento e uso do fogo; a seção 4.4 examina a sazonalidade e a dinâmica dos ilícitos ambientais; e a seção 4.5 discute os resultados de resolutividade e o perfil sociodemográfico dos manifestantes. Por fim, as seções 4.6 e 4.9 tratam, respectivamente, da transição da recepção passiva para a inteligência estratégica e da análise qualitativa amostral das respostas, integrando os achados quantitativos e qualitativos.

Nota-se na Figura 4.1, os estados que apresentam a maior capilaridade de municípios com cidadãos interagindo com a Ouvidoria do Ibama na amostra analisada, merecem destaque os estados de Minas Gerais com 571 (13,9%) municípios e São Paulo com 460 (11,2%).

Figura 4.1 - Manifestações classificadas no assunto biodiversidade, por unidade da federação.



Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

#### 4.1 Panorama geral e a expansão e a Voz cidadã (2024–2025)

A participação social na gestão da biodiversidade apresentou um crescimento robusto no biênio analisado. O volume de manifestações de ouvidoria saltou de 13.865 em 2024 para 16.776 em 2025, representando um incremento de 21,0%. Sob a ótica da teoria de Hirschman (1970), este dado sugere uma ampliação do exercício da *Voz* (*Voice*), indicando que a sociedade civil visualiza a Ouvidoria do Ibama como um canal legítimo para a mediação de conflitos ambientais, reduzindo a tendência à *Saída* (*Exit* – alienação ou desengajamento).

A Tabela 4.1 detalha a evolução anual das manifestações e sua tipologia, evidenciando a predominância da comunicação de irregularidades (denúncia anônima) no período entre 2024 e 2025, com um crescimento de 23,8%, enquanto as denúncias 17,9%.

Tabela 4.1 - Evolução do volume e tipologia das manifestações.

| <b>Tipo de Manifestação</b> | <b>2024 (n)</b> | <b>2025 (n)</b> | <b>Total (n)</b> | <b>% do Total</b> | <b>Variação 2024–2025</b> |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|---------------------------|
| Comunicação                 | 7.584           | 9.388           | 16.972           | 55,39%            | +23,8%                    |
| Denúncia                    | 5.982           | 7.051           | 13.033           | 42,53%            | +17,9%                    |
| Solicitação                 | 148             | 151             | 299              | 0,98%             | +2,0%                     |
| Outros*                     | 151             | 186             | 337              | 1,10%             | +23,2%                    |
| <b>TOTAL</b>                | <b>13.865</b>   | <b>16.776</b>   | <b>30.641</b>    | <b>100%</b>       | <b>+21,0%</b>             |

*\*Inclui: Reclamação, Sugestão, Elogio.*

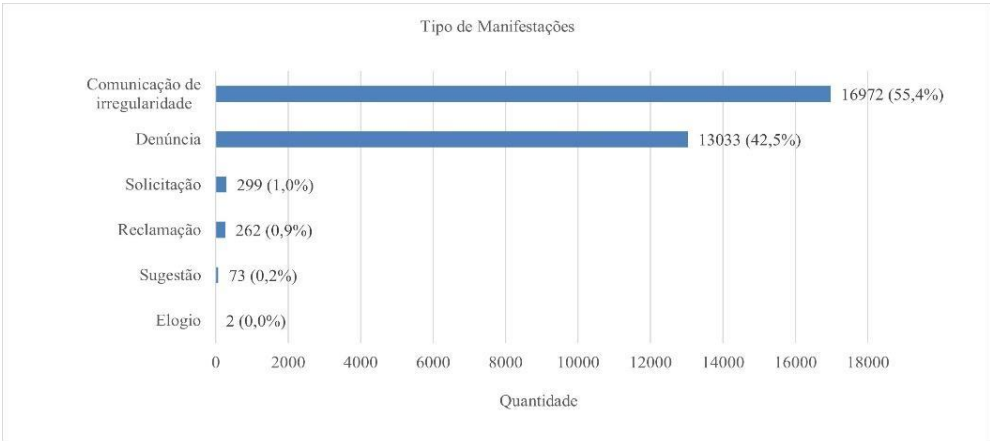
Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

A predominância das comunicações de irregularidades (55,39%) sobre as denúncias com identificação dos manifestantes indica que a maior parte das manifestações de apuração de ilícitos é registrada de forma anônima, configurando uma fiscalização voluntária em que o cidadão opta por preservar sua identidade. A baixa incidência de sugestões (0,24%) e solicitações (0,98%) evidencia, por outro lado, uma subutilização da Ouvidoria como espaço de formulação conjunta de políticas públicas, concentrando o uso do canal principalmente no relato de fatos e irregularidades já em curso.

Considerando que denúncias e comunicações de irregularidades são as modalidades de manifestação utilizadas para levar ao Estado, por meio dos órgãos ambientais competentes, notícias de possíveis ilícitos que afetam a biodiversidade, os dados revelam que 97,92% das manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ibama pertencem a essas duas categorias, o que demonstra uma participação social intensamente orientada à fiscalização ambiental. (Figura 4.2)

Vale ressaltar que os dados pessoais dos autores de denúncias são protegidos no Fala.BR, haja vista que o sistema permite o processo de pseudonimização de dados pessoais do denunciante, conforme a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Brasil, 2018b). A pseudonimização consiste no tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro (Brasil, 2018a, 2024b).

Figura 4.2 - Tipo de manifestações de ouvidoria recebidas



Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

4.2 Análise temática: a dualidade fauna urbana *versus* flora rural

Ao decompor as manifestações de ouvidoria pelos subassuntos de biodiversidade, conforme a Tabela 4.2, observa-se uma polarização temática que reflete a percepção imediata do cidadão sobre o dano ambiental. Assim, dois temas concentram quase metade de toda a demanda nacional: manifestações de ouvidoria sobre animais silvestres em cativeiro e desmatamento. Nota-se, nesse período entre 2024 e 2025, que animais silvestres em cativeiro cresceu 11,95% e o desmatamento 10,03%.

Tabela 4.2 - Tipo de manifestações de ouvidoria recebidas.

| Ordem | Subassunto                    | Quantidade | % Total | Variação 2024–2025 |
|-------|-------------------------------|------------|---------|--------------------|
| 1     | Animais silvestres: cativeiro | 8.618      | 28,13%  | +11,95%            |
| 2     | Desmatamento                  | 6.280      | 20,50%  | +10,03%            |
| 3     | Degradação ambiental          | 3.734      | 12,19%  | +24,80%            |
| 4     | Poluição Ambiental            | 2.659      | 8,68%   | +33,25%            |
| 5     | Corte de árvores              | 1.888      | 6,16%   | +26,11%            |
| 6     | Incêndio e queimada           | 926        | 3,02%   | -34,05%            |

Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

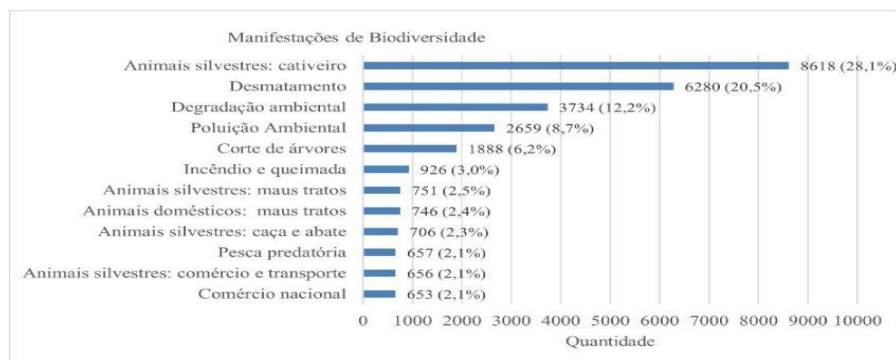
### 4.2.1 O viés da visibilidade

Observa-se, na tabela 4.2, que a liderança do tema *animais silvestres em cativeiro* reflete a natureza do ilícito: ocorre frequentemente em ambientes domésticos e urbanos, onde a infração é visível ao vizinho e o custo social da denúncia é baixo. Essa predominância sugere que a Ouvidoria do Ibama é intensamente utilizada para atender manifestações de ouvidoria de conflitos de vizinhança e infrações de menor complexidade logística, o que, embora relevante para o bem-estar animal, pode drenar recursos de fiscalização dos órgãos ambientais, que seriam destinados a ilícitos de maior impacto sistêmico, como o desmatamento em escala regional.

Já o desmatamento, embora seja a segunda maior demanda, possui uma proporção inferior à gravidade do problema em escala nacional, demonstrando a dificuldade de monitoramento social em áreas remotas e reflete a pressão macroeconômica e a expansão de fronteiras agrícolas, haja vista que este ilícito ocorre majoritariamente em áreas rurais.

Destaca-se que a Poluição Ambiental (+33,25%) e *Corte de árvores* (+26,11%) tiveram crescimento superior à média geral, enquanto *Incêndio e Queimada* apresentou retração significativa (-34,05%), dado que exige cautela e cruzamento com focos de calor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) para verificar se houve *silenciamento*, ou seja, se o fenômeno (focos de calor), indicador de incêndios e queimadas (Brasil, 2026a), continuou ocorrendo, mas deixou de ser comunicado pela sociedade ou captado pelo sistema de Ouvidoria. (Tab. 4.2 e Fig. 4.3).

Figura 4.3 - Manifestações de biodiversidade.



Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

### 4.3 O Efeito Mateus e as Zonas de Silêncio: a geografia da denúncia ambiental

A análise espacial dos dados é consistente com a hipótese do *Efeito Mateus* na justiça administrativa ambiental (Dahlvik; Pohn-Weidinger, 2021), onde regiões com maior densidade institucional e recursos utilizam mais os recursos sistema de Ouvidoria. A Figura 4.4 demonstra a disparidade regional, onde o número de manifestação do Sudeste predomina.

Figura 4.4 - Distribuição geográfica das manifestações por região.



Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

\*Não informado: trata-se crimes ambientais postados na internet, sem a localização identificada.

Nota-se na Figura 4.4, que a amostragem inclui as 1.153 manifestações de ouvidoria encontradas com localização desconhecida, que se trata de crimes ambientais verificados em postagens na internet, como vídeos e imagens, cuja localização não foi possível identificar.

As regiões Sudeste e Nordeste concentram quase 70% do volume total de manifestações sobre biodiversidade recebidas na Ouvidoria do Ibama. Os dados indicam uma assimetria regional significativa na utilização dos canais de participação social. A Região Sudeste lidera o volume de registros (38,6%), seguida pela Região Nordeste, com 30,7%. É relevante mostrar que a Região Norte, apesar de abrigar a maior parte da biodiversidade florestal Brasileira, apresenta apenas 6,6% das manifestações de ouvidoria.

Esse fenômeno pode indicar tanto barreiras de acesso digital e de conectividade (acesso à internet) quanto possível subnotificação, isto é, o número de manifestações registradas oficialmente é menor que o número real de infrações ambientais existentes na região, ou ainda a ausência de uso

de outros canais de denúncia específicos para aquele território, o que reforça a necessidade de estratégias de comunicação mais focalizadas para o bioma Amazônico.

#### 4.3.1 A Invisibilidade da Região Norte e MATOPIBA

Em contraste com o Sudeste, que registra 11.839 manifestações de ouvidoria relativas ao tema biodiversidade (38,6%), a Região Norte, com 2.021 manifestações, embora seja palco de algumas das maiores pressões de desmatamento do país e constitua prioridade estratégica do Ibama e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), responde por apenas 6,60% das manifestações de ouvidoria. Desse total, somente 36% referem-se a desmatamento, o que corresponde a 11,6% do total de manifestações sobre desmatamento no Brasil (6.280) (Figuras 4.4 e 4.5; Tabela 4.3). Ademais, a Ouvidoria do Ibama registrou 1.062 manifestações de desmatamento oriundas do MATOPIBA no período 2024–2025, o que representa 16,9% do total de manifestações específicas sobre desmatamento no Brasil (6.280 registros) e apenas 12,4% (3.796) de todas as manifestações sobre biodiversidade (30.641 registros), conforme Figuras 4.4 e 4.5 e Tabela 4.3.

Esse descompasso entre a magnitude objetiva do desmatamento e a intensidade relativa das denúncias formais é compatível com o *Efeito Mateus* discutido nesta pesquisa: territórios marcados por elevada carga de impactos ambientais, conflitos fundiários e vulnerabilidade social tendem a ser sub-representados nos canais institucionais de participação, ao passo que áreas com maior capital social, acesso à informação e proteção institucional produzem mais manifestações de ouvidoria.

Regiões onde o medo de represálias, o isolamento digital e a ausência de informação sobre a existência e o funcionamento da Ouvidoria pública elevam o *custo de denunciar* a níveis proibitivos, restringindo a voz dos manifestantes, justamente nas áreas que mais desmatam, gerando a assimetria entre o desmatamento que de fato ocorre e o desmatamento que aparece nos registros oficiais de participação social.

Tabela 4.3 - Análise comparativa de regiões com alto índice de desmatamento real x Sudeste

| Indicador (2024–2025)                                   | Quantidade                             | %              |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------|
| <b>Manifestações recebidas na Ouvidoria do Ibama</b>    |                                        |                |
| Total manifestações de Biodiversidade (Brasil)          | 30.641                                 | 100%           |
| Total manifestações de Desmatamento (Brasil)            | 6.280                                  | 20,5%          |
| Manifestações de Biodiversidade na região MATOPIBA      | 3.796                                  | 12,4%          |
| Participação do MATOPIBA sobre total Desmatamento       | 1.062                                  | 16,9%          |
| Manifestações de Biodiversidade na região Norte         | 2021                                   | 6,6%           |
| Participação da região NORTE sobre total Desmatamento   | 731                                    | 11,6%          |
| Manifestações de Biodiversidade Sudeste                 | 11.839                                 | 38,6           |
| Participação da região Sudeste sobre total Desmatamento | 1.627                                  | 25,9%          |
| <b>Desmatamento real (ha)</b>                           |                                        |                |
| Desmatamento real na região Norte                       | 472.409 ha (2024)<br>323.688 ha (2025) | (38% e 33%)*   |
| Desmatamento real na região MATOPIBA                    | 516.529 ha (2024)<br>516.144 ha (2025) | (42% e 52%)*   |
| Desmatamento real na região Sudeste                     | 38.775 ha (2024)<br>40.808 há (2025)   | (3,1% e 4,1%)* |

Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025), coleta em 2026; MapBiomias, (2025; 2026).

\*Em relação ao desmatamento no Brasil em 2024 e 2025

Conforme dados sobre o desmatamento no Brasil disponibilizados pelo MapBiomias (2025; 2026), e da Ouvidoria do Ibama sugerem que a região Norte e MATOPIBA é um caso emblemático do *Efeito Mateus* e da formação de *zonas de silêncio* na governança ambiental Brasileira. A Região Norte — responsável por 38% (472.409 ha) do desmatamento real nacional em 2024 e por 33% (323.688 ha) em 2025 — gerou apenas 6,6% das manifestações sobre biodiversidade na Ouvidoria do Ibama. Dessas, somente 36% tratam de desmatamento, o que equivale a 11,6% do total de denúncias sobre esse tema no país.

A região do MATOPIBA aprofunda essa discussão (fronteira agrícola composta por partes do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), haja vista que concentrou 42% (516.529 ha) do desmatamento real nacional em 2024 e 52% (516.144 ha) em 2025. Contudo, originou apenas 12,4% (3.796) das manifestações sobre biodiversidade, das quais as sobre desmatamento (1.062), corresponde a 16,9% total de denúncias sobre esse tema no país, conforme registros na plataforma Fala.BR. Ademais, os dados disponíveis no Painel Analítico Sinaflor x Prodes 2025 do Ibama, também retrata as áreas mais desmatadas de Cerrado no Brasil, na região do MATOPIBA, conforme a Figura 4.6.

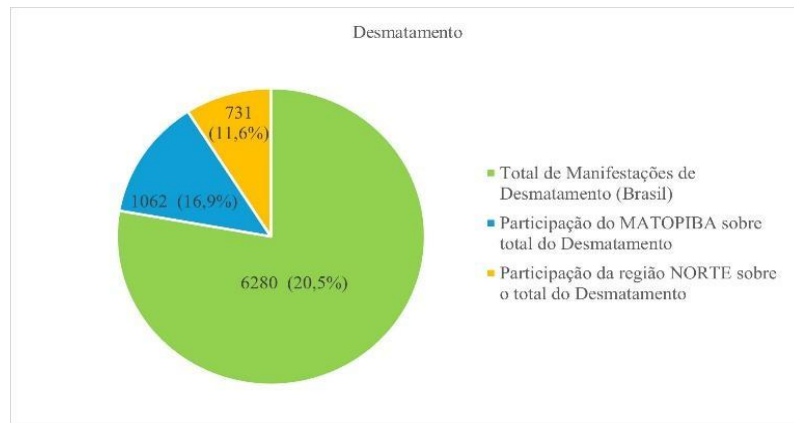
Do mesmo modo, conforme disposto na Tabela 4.2, as manifestações classificadas como *Incêndio e Queimada* na Ouvidoria do Ibama tenham apresentado retração de 34,05% no período analisado, totalizando 926 registros e apenas 3,02% das manifestações sobre biodiversidade no biênio 2024–2025, esse resultado não pode ser interpretado, de forma automática, como redução proporcional da ocorrência real do fenômeno no território nacional, pois os próprios dados oficiais de monitoramento remoto indicam que o fogo continuou a se manifestar em larga escala no país em 2025.

No primeiro semestre de 2025, o BDQueimadas/INPE (Brasil, 2026a) registrou 19.277 focos de calor no Brasil, e, de janeiro ao início de outubro, contabilizou 84.896 focos de queimadas, enquanto o Ministério do Meio Ambiente informou queda de 46,4% nos focos de calor no primeiro semestre e de 65,8% na área queimada em 2025, na comparação com períodos de referência, o que demonstra que, mesmo com redução relativa frente a 2024, o problema permaneceu numericamente elevado em escala nacional (Brasil, 2025a). Assim, a discrepância entre os dados de sensoriamento remoto e o volume de manifestações recebidas pelo Fala.BR sugere não a ausência do ilícito, mas um processo de subnotificação social e institucional, compatível com a hipótese de *silenciamento* já discutida nesta dissertação, especialmente em territórios marcados por isolamento geográfico, baixa conectividade, medo de represálias e limitada capilaridade dos canais de denúncia, isto é, contextos em que o evento ambiental ocorre no mundo real, mas não se converte, na mesma proporção, em manifestação formal perante a Ouvidoria.

Dahlvik e Pohn-Weidinger (2021) apontam descompasso entre a magnitude objetiva do desmatamento e a intensidade relativa das denúncias formais ilustra perfeitamente o *Efeito Mateus*

abordado nesta pesquisa. Territórios com alta carga de impactos ambientais, conflitos fundiários e vulnerabilidade social tendem a ser sub-representados nos canais institucionais de participação. Ao passo que áreas com maior capital social, acesso à informação e proteção institucional produzem mais manifestações de ouvidoria, o arranjo atual acaba reproduzindo exclusões históricas. Consequentemente, formam-se graves *Zonas de Silêncio*, onde a escassez de voz cidadã coincide exatamente com os territórios de maior degradação ecossistêmica.

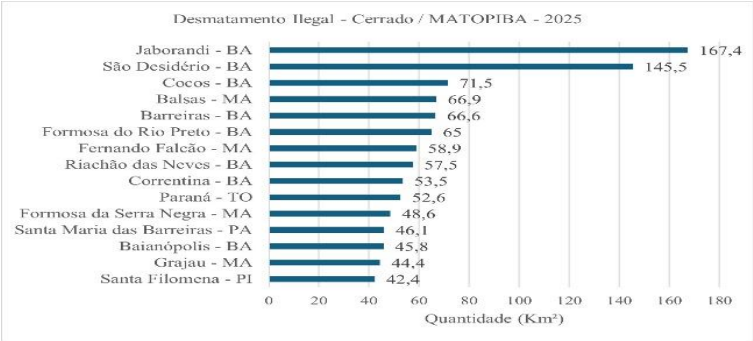
Figura 4.5 - Distribuição geográfica das manifestações por região.



Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

A Figura 4.6 reforça que o desmatamento do Cerrado em 2025 apresenta forte concentração territorial no MATOPIBA, com destaque para municípios do oeste baiano, como Jaborandi, São Desidério e Cocos, que lideram a perda de vegetação nativa, além de ocorrências relevantes em municípios do Maranhão, Tocantins, Piauí e Pará. Esse padrão confirma que a fronteira agrícola do MATOPIBA e a região Norte ainda permanecem como principais núcleos de supressão vegetal do Brasil e, quando confrontado com o volume proporcionalmente menor de manifestações registradas na Ouvidoria do Ibama para essas regiões, evidencia o descompasso entre a magnitude objetiva do desmatamento e sua conversão em denúncia formal, aspecto central para a interpretação do *Efeito Mateus* e da formação de *zonas de silêncio* na governança ambiental.

Figura 4.6 - Municípios que mais desmataram no Cerrado em 2025.



Fonte: Elaboração própria com dados do Sinaflor/PRODES 2026.

4.4 Sazonalidade e dinâmica dos ilícitos ambientais

A análise temporal das manifestações revela a existência de padrões sazonais significativos, evidenciando uma forte correlação entre a mobilização cidadã, o calendário agrícola e os ciclos de queimadas no Brasil. Como demonstra a Tabela 4.4, a distribuição das denúncias por estação do ano permite mapear como as dinâmicas de conversão do uso da terra e os períodos de estiagem impactam diretamente o volume de demandas recebidas pela Ouvidoria.

Tabela 4.4 - Distribuição sazonal de manifestações (2024–2025).

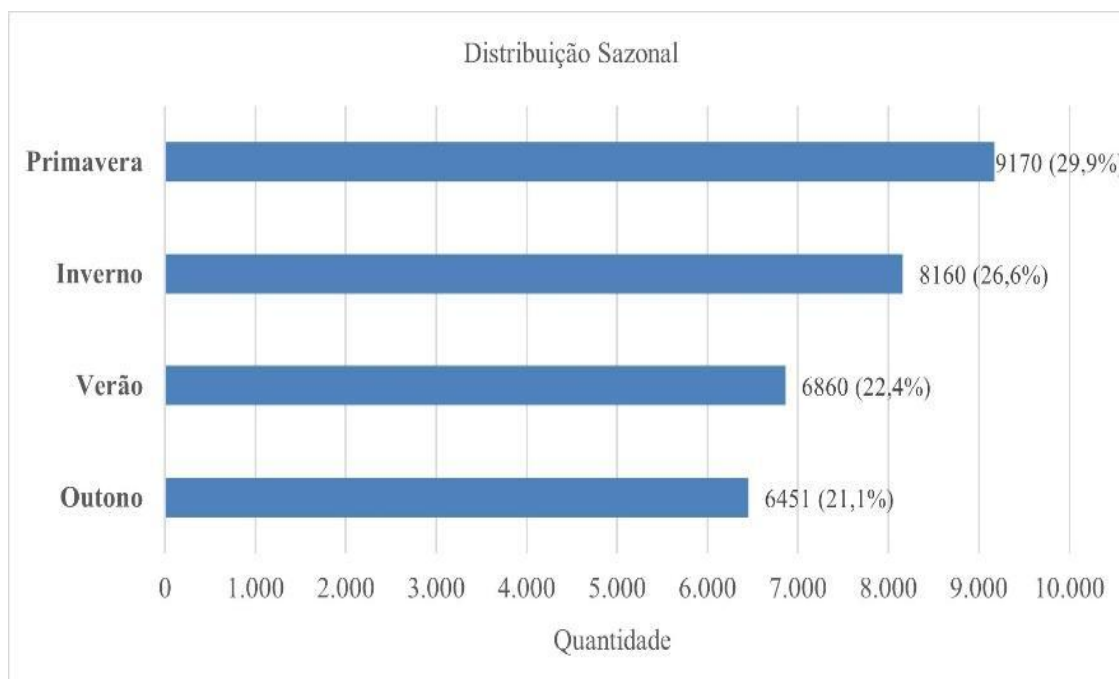
| Estação do Ano | Quantidade | % do Total | Variação 2024–2025 | Interpretação do Padrão                                |
|----------------|------------|------------|--------------------|--------------------------------------------------------|
| Primavera      | 9.170      | 29,9%      | +41,4%             | Pico de demanda: Gatilho agrícola e início das chuvas. |
| Inverno        | 8.160      | 26,6%      | +10,%              | Alta incidência: Seca, queimadas e preparo de solo.    |
| Verão          | 6.860      | 22,4%      | +10,%              | Foco em fauna: Férias, turismo e reprodução animal.    |
| Outono         | 6.451      | 21%        | +21,2%             | Menor volume: Período de entressafra de denúncias.     |
| TOTAL          | 30.641     | 100%       | +21,00%            |                                                        |

Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025); coleta em 2026).

Conforme detalhado na Tabela 4.4, os dados indicam uma concentração expressiva de demandas no segundo semestre do ano. As estações de primavera (29,9%) e inverno (26,6%) respondem, em conjunto, por 56,7% do volume total de manifestações de ouvidoria. Em contraste, o outono apresenta o menor volume de registros (21%). Em 2025, a primavera registrou um crescimento atípico de 41,4%, indicando um período de tensão ambiental exacerbada.

Essa assimetria temporal sugere uma forte correlação com o calendário agrícola, o ciclo das queimadas e a ocorrência de incêndios no Brasil. O inverno e o início da primavera marcam o período de estiagem e coincidem com a preparação do solo para plantios agrícolas, plantios florestais e formação de pastagens. Como parte dessas atividades é precedida por queimadas e pela supressão da vegetação, impulsionam-se diretamente as denúncias de desmatamento e incêndios nesses períodos (Figura 4.7).

Figura 4.7 - Distribuição sazonal de manifestações.



Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

A Tabela 4.5 apresenta um alto índice de incidência ilícitos de Fauna (Animais silvestres em cativeiro) no Verão (2.175 ou 40,43%). Este comportamento diverge do desmatamento e pode ser explicado por fatores comportamentais: o período de férias escolares e maior mobilidade

turística aumentam a visibilidade de animais mantidos ilegalmente em residências e estabelecimentos comerciais, além de coincidir com o período reprodutivo de diversas espécies, fomentando o comércio ilegal de filhotes.

Tabela 4.5 - Distribuição sazonal de subassuntos da biodiversidade (2024–2025).

| Subassunto                    | Verão | Outono | Inverno | Primavera |
|-------------------------------|-------|--------|---------|-----------|
| Animais silvestres: cativoiro | 2.175 | 1.837  | 2.154   | 2.452     |
| Desmatamento                  | 1.306 | 1.320  | 1.730   | 1.924     |
| Degradação ambiental          | 758   | 838    | 1.006   | 1.132     |
| Poluição Ambiental            | 589   | 619    | 726     | 725       |
| Corte de árvores              | 392   | 426    | 554     | 516       |
| Extração ilegal               | 43    | 52     | 64      | 65        |
| Incêndio e queimada           | 112   | 72     | 361     | 381       |
| Total geral                   | 5.375 | 5.164  | 6.595   | 7.195     |

Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

4.5. Desmatamento *versus* incêndio e queimada: correlação espacial e temporal

Para aprofundar a compreensão da dinâmica entre desmatamento e uso do fogo, foi realizada uma análise de correlação espacial e temporal entre os subassuntos *desmatamento* e *incêndio e queimada*. A Tabela 4.6 apresenta os indicadores de sobreposição espacial. Isso significa

que 72,6% dos municípios com registros de fogo (425 de 585) também têm registros de desmatamento, indicando forte coincidência espacial entre os dois tipos de ocorrência.

Tabela 4.6 - Desmatamento *versus* incêndio e queimada: correlação espacial e temporal.

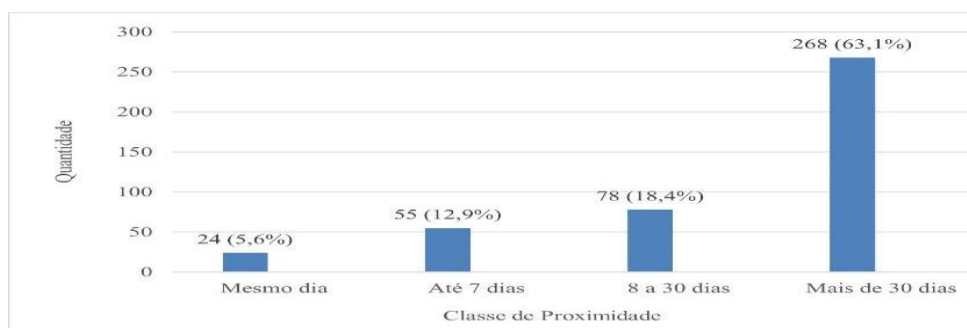
| Indicador de abrangência municipal                                                        | Quantidade de municípios |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Municípios com manifestações de desmatamento                                              | 2.342                    |
| Municípios com manifestações de incêndio e queimada                                       | 585                      |
| Municípios que registraram ambos os eventos (sobreposição espacial)                       | 425                      |
| <b>Índice de correlação: % de municípios com fogo que também denunciaram desmatamento</b> | <b>72,6%</b>             |

Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

#### 4.5.1 Proximidade temporal entre desmatamento e fogo

Para cada um desses 425 municípios com ambos os tipos de manifestação, foi calculada a menor distância em dias entre qualquer manifestação de desmatamento e qualquer manifestação de incêndio/queimada no mesmo município. A Figura 4.8 apresenta a distribuição dessa menor distância.

Figura 4.8 - Distribuição da menor distância temporal entre desmatamento e fogo.



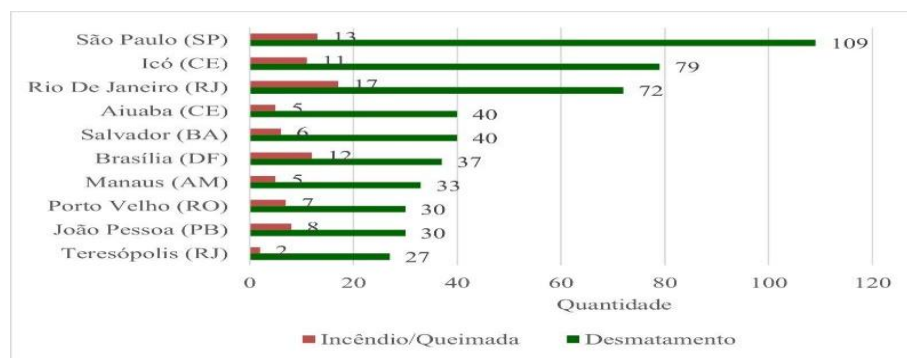
Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

Nota-se na Figura 4.8 que em 79 municípios (24 + 55), o desmatamento e o fogo foram registrados no mesmo dia ou em até 7 dias de diferença. Em 157 municípios (79 + 78), o intervalo mínimo entre desmatamento e fogo é de até 30 dias, ou seja, dentro de uma mesma janela operacional curta. Isso não prova causalidade, mas é compatível com a dinâmica descrita na literatura e na prática de fiscalização: após a supressão de vegetação, os desmatadores frequentemente usam fogo nos resíduos vegetais gerados, provocando uma sequência *desmatamento* → *queima* percebida pelo cidadão e refletida nas manifestações de ouvidoria.

A predominância de registros com intervalo superior a 30 dias sugere que, embora haja uma conexão, o uso do fogo muitas vezes aguarda condições climáticas adequadas ou o tempo de secagem da vegetação derrubada. Contudo, o fato de 37% dos municípios (157 de 425) apresentarem uma janela operacional de até 30 dias corrobora a tese de um vínculo operacional direto, ou seja, a sequência desmatamento e queimada, que normalmente é uma estratégia comum para a limpeza rápida de áreas suprimidas, visando a conversão do solo para atividades agropecuárias, sendo percebida e denunciada pelos cidadãos via Ouvidoria do Ibama. (Figura 4.8).

A Figura 4.9 mostra os municípios com maior volume de manifestações de desmatamento e incêndios/queimadas, corroborando a dinâmica do ilícito ambiental: a supressão da vegetação seguida pela queima dos resíduos vegetais. Observa-se que os municípios que lideram as ocorrências de desmatamento são, em larga medida, os mesmos que apresentam altos índices de queimadas.

Figura 4.9 - ocorrência de desmatamento e incêndios/queimadas.



Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

Conforme mostra a Figura 4.9, o município de São Paulo (SP) lidera o volume de manifestações sobre desmatamento com 109 registros, seguido por Icó (CE) com 79 e Rio de Janeiro (RJ) com 72. A distribuição espacial dos 10 municípios com maior incidência revela uma concentração significativa nas regiões Sudeste e Nordeste, com destaque para localidades como Aiuaba (CE) e Salvador (BA), ambas com 40 manifestações e João Pessoa (PB) com 30. Nota-se ainda a presença de polos regionais de pressão ambiental como Brasília (DF) e Porto Velho (RO), que registraram 37 e 30 manifestações respectivamente.

Todavia, não significa, necessariamente, que a maior supressão de vegetação nativa do país ocorra nestes locais. Essa configuração de dados, extraída da plataforma Fala.BR, evidencia que a vigilância social é mais ativa em centros urbanos e áreas de transição, onde a visibilidade do ilícito ambiental e o acesso aos canais de comunicação da Ouvidoria facilitam o exercício da participação social no controle da biodiversidade.

#### 4.6 Canais de acesso: permanência do telefone e expansão digital

A análise dos canais de entrada de manifestações de ouvidoria evidencia um processo de transformação digital ainda em curso e a predominância do uso do telefone. A Tabela 4.8 apresenta a evolução dos canais de acesso.

Tabela 4.7 - Evolução dos canais de acesso às manifestações de ouvidoria.

| Canal de Entrada                    | 2024          | 2025          | Total         | Participação (%) | Variação 2024–2025 |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------|--------------------|
| Telefone                            | 9.618         | 10.610        | 20.228        | 66,0%            | +10,3%             |
| Internet                            | 3.547         | 5.679         | 9.226         | 30,1%            | +60,1%             |
| E-mail                              | 477           | 421           | 898           | 2,9%             | -11,7%             |
| Outros, Presencial, Carta, WhatsApp | 223           | 66            | 289           | 0,9%             | -70,4%             |
| <b>Total Geral</b>                  | <b>13.865</b> | <b>16.776</b> | <b>30.641</b> | <b>100,0%</b>    | <b>+21,00%</b>     |

Fonte: Elaboração própria com dados do Painel Resolveu? (2024–2025; coleta em 2026).

A Tabela 4.7 evidencia que o canal telefônico (0800 061-8080) permaneceu como principal meio de acesso às manifestações de ouvidoria registradas junto ao Ibama, no biênio 2024–2025, concentrando 66% do total registrado. Verifica-se um crescimento expressivo do canal Internet,

que inclui registros via plataforma digital, como o Fala.BR, com aumento de 60% entre os anos, ampliando sua participação relativa para 30,1% do total. Em contraste, os canais classificados como *Outros* (Carta/Presencial/Whatsapp) apresentaram retração significativa (-70,4%), indicando possível consolidação do processo de digitalização do atendimento. O crescimento global de 21% no número total de manifestações sugere expansão da demanda por mecanismos de participação e controle social, ao mesmo tempo em que revela progressiva migração para meios digitais, embora ainda com predominância do atendimento telefônico.

#### 4.7 Qualidade da resposta e perfil do usuário: Painel Resolveu?

A análise dos dados do Painel Resolveu? da CGU qualifica *quem fala e como o Estado responde*, além de apresentar os resultados das avaliações dos usuários das ouvidorias vinculadas ao Fala.BR. A Tabela 4.8 sintetiza o desempenho da Ouvidoria do Ibama, relativo aos dados do assunto biodiversidade. O alto índice de manifestações de ouvidoria respondidas (29.756 de 30.641) indica que quase a totalidade da demanda recebe tratamento administrativo.

Tabela 4.8 - Desempenho da Ouvidoria do Ibama.

| Indicador                                                           | Valor Absoluto | Percentual |
|---------------------------------------------------------------------|----------------|------------|
| Total de manifestações de ouvidoria                                 | 30.641         | 100%       |
| Manifestações respondidas                                           | 29.756         | 97,1%      |
| Manifestações encaminhadas                                          | 1.535          | 5,0%       |
| Manifestações Arquivadas                                            | 848            | 2,8%       |
| Em tratamento                                                       | 37             | 0,1%       |
| Tempo médio de resposta                                             | 4,7 dias       | -          |
| Resolutividade (manifestações consideradas resolvidas pelo cidadão) | -              | 50,3%      |
| Satisfação geral com o atendimento                                  | -              | 37%        |

Fonte: Elaboração própria com dados do Painel Resolveu? (2024–2025; coleta em 2026).

#### 4.7.1 O Paradoxo Eficiência *versus* efetividade

A Tabela 4.9 sintetiza os indicadores de desempenho da Ouvidoria do Ibama, revelando uma assimetria profunda entre o rigor procedimental e o impacto real das ações institucionais. Os dados demonstram que, embora a unidade opere com alta eficácia burocrática — cumprindo prazos com excelência —, esse desempenho processual não se converte sistematicamente em resolutividade plena ou em satisfação do usuário. Esse descompasso materializa o que se denomina nesta pesquisa como *Paradoxo da Eficiência*: a estagnação do instituto na conformidade funcional, limitando sua capacidade de gerar resultados ambientais substantivos.

Tabela 4.9 - Indicadores de qualidade e efetividade.

| Indicador               | Resultado | Interpretação               |
|-------------------------|-----------|-----------------------------|
| Tempo Médio de Resposta | 4,7 dias  | Alta eficácia burocrática   |
| Resolutividade (Sim)    | 50,3%     | Efetividade dividida        |
| Satisfação Geral        | 37%       | Baixa satisfação do usuário |

Fonte: Elaboração própria com dados do Painel Resolveu? (2024–2025; coleta em 2026).

Em síntese, os indicadores de desempenho da Ouvidoria do Ibama revelam uma eficácia operacional robusta, evidenciada pelo tempo médio de resposta de apenas 4,7 dias - significativamente inferior ao prazo legal de 30 dias estipulado pela Lei n.º 13.460/2017, e pelo alto volume de demandas processadas e respondidas efetivamente (29.756 de um total de 30.641). (Tabela 4.8 e 4.9).

Entretanto, a resolutividade percebida pelo cidadão (50,3%) e, sobretudo, a satisfação geral (37%) revelam um descompasso entre a rapidez da resposta e a efetividade percebida.

Assim, esses dados demonstram que ouvidoria possui alta performance procedimental, mas a efetividade percebida pelos manifestantes é baixa, isso ajuda a diferenciar eficácia administrativa de efetividade sistêmica.

A evidência documental analisada sugere que esse fenômeno se aproxima do que a literatura denomina *Paradoxo da Eficiência*: o órgão responde rápido, mas nem sempre resolve ou satisfaz plenamente o cidadão.

### 4.7.2 O Perfil dos manifestantes

Os dados demográficos dispostos na Tabela 4.10, bem como na Figura 4.10, evidenciam que a Ouvidoria é acessada predominantemente por uma elite sociodemográfica, confirmando o *Efeito Mateus*.

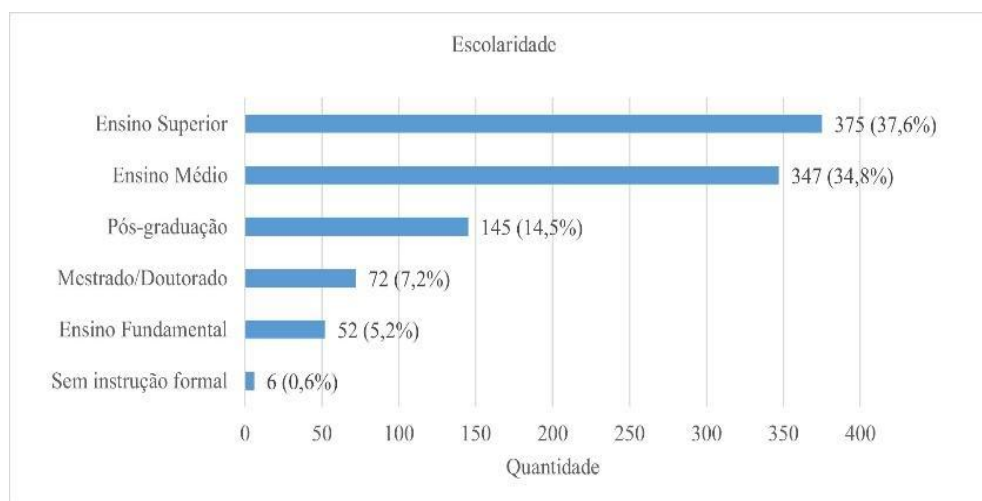
Tabela 4.10 - Perfil sociodemográfico dos manifestantes de ouvidoria.

| <b>Categoria</b> | <b>Grupo Majoritário</b> | <b>% do Grupo</b> | <b>Grupo Minoritário</b> | <b>% do Grupo</b> |
|------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|
| Escolaridade     | Ensino Superior          | 37,6%             | Sem instrução formal     | 0,6%              |
| Raça/Cor         | Branca                   | 58,7%             | Indígena                 | 0,4%              |
| Gênero           | Masculino                | 56,2%             | Feminino                 | 43,8%             |

Fonte: Elaboração própria com dados do Painel Resolveu? (2024–2025; coleta em 2026).

Nota-se na Tabela 4.10, um menor índice de participação de indígenas (0,4%) e pessoas sem instrução formal (0,6%), confirmando a sub-representação dos povos, que frequentemente são afetados pelos conflitos socioambientais e pertencentes a regiões com pouca estrutura de comunicação e/ou de informações sobre o sistema de ouvidoria pública.

Figura 4.10 - Escolaridade de manifestantes de ouvidoria (2024–2025).



Fonte: Elaboração própria com dados do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

#### 4.8 Da recepção passiva à inteligência estratégica

Os resultados da análise das manifestações de ouvidoria entre (2024–2025) demonstram que a Ouvidoria do Ibama atingiu maturidade operacional como canal de recepção passiva, mas enfrenta o desafio da *limitação cognitiva institucional* causada pelo viés urbano e pelo silenciamento das áreas de conflito real. A integração desses dados ao Planejamento Estratégico exige *ouvidoria ativa* para atuar nas *zonas de silêncio* identificadas e parcerias com outras instituições regionais, entre outras.

Do ponto de vista da Economia do Setor Público, o predomínio de um uso estatístico-reativo dos dados de ouvidoria, sem uma análise técnica qualificada, induz a um padrão de ineficiência alocativa, na medida em que os recursos de fiscalização tendem a seguir a maior densidade de voz registrada, e não necessariamente os territórios de maior dano ambiental potencial ou real. Esse desalinhamento entre mapa de denúncias e mapa de desmatamento e queimadas expressa, em termos econômicos, um problema de assimetria de informação e de falhas de coordenação federativa dentro do Sisnama, pois parte relevante do conhecimento local sobre ilícitos permanece subexplorado na definição de prioridades de comando e controle. Ao manter a Ouvidoria majoritariamente na condição de canal de resposta procedimental, o arranjo atual reduz a capacidade do Ibama de transformar informação descentralizada em sinalização estratégica, limitando os ganhos possíveis em termos de redução de custos de transação e de maior racionalidade na distribuição territorial do esforço fiscalizatório.

## CAPÍTULO 5

### RESULTADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA AMOSTRAL

A subseções que se segue apresentam os principais achados da análise qualitativa realizada sobre a amostra estratificada de manifestações de ouvidoria relativas à biodiversidade, buscando articular evidências empíricas e o referencial teórico discutido nos capítulos anteriores. A partir da leitura sistemática dos registros e da aplicação do protocolo de codificação, foram identificados padrões recorrentes quanto ao conteúdo das demandas, às percepções dos usuários sobre a atuação do Ibama e da Ouvidoria e aos indícios de integração entre as respostas administrativas e a proteção efetiva da biodiversidade. Essa leitura permite qualificar os resultados quantitativos, evidenciando nuances relacionadas à qualidade da resposta estatal e à presença de assimetrias territoriais e procedimentais, elementos centrais para avaliar em que medida a Ouvidoria opera apenas em nível de conformidade funcional ou alcança influência sistêmica sobre a governança ambiental.

#### 5.1 Caracterização geral da amostra

A amostra qualitativa analisada foi composta por 380 manifestações de ouvidoria relacionadas ao assunto *biodiversidade*, extraídas do universo de 30.641 registros referentes ao período de 2024–2025, conforme delineamento amostral apresentado na Seção 3.3.1. Conforme os dados apresentados na Tabela 5.1, do total sorteado, 369 manifestações (97,1%) foram classificadas como tratadas, 10 (2,6%) como inviáveis e 1 (0,3%) como duplicidade, o que indica consistência geral da base selecionada e adequada triagem inicial das demandas.

A composição da amostra preserva a lógica da amostragem aleatória estratificada adotada na pesquisa, concebida para reproduzir, em escala reduzida, a distribuição dos registros da população quanto ao tipo de manifestação e à unidade da federação do local do fato. Esse procedimento metodológico buscou assegurar representatividade territorial e tipológica, evitando que estados ou categorias menos frequentes, mas ambientalmente relevantes, fossem excluídos da análise qualitativa.

Em termos de competência institucional, 26,6% das manifestações ( $n = 101$ ) foram classificadas como de competência direta do Ibama, enquanto 73,4% ( $n = 279$ ) foram consideradas de competência de órgãos estaduais ou municipais, em consonância com os critérios estabelecidos pela Lei Complementar n.º 140/2011, que distribui responsabilidades ambientais entre os entes federativos. A distribuição cruzada entre situação e competência mostra que, entre as manifestações de competência do Ibama, 96 foram tratadas e 5 classificadas como inviáveis, sem ocorrência de duplicidade; entre as manifestações de competência de órgãos externos, 273 foram tratadas, 5 foram inviáveis e 1 foi classificada como duplicidade. (Tabela 5.1).

Esse quadro evidencia que a amostra qualitativa é majoritariamente composta por manifestações que extrapolam a competência primária do Ibama, aspecto central para a interpretação dos resultados posteriores sobre resolutividade, evidência material de ação e limites de rastreabilidade institucional no fluxo do Fala.BR. Ao mesmo tempo, a elevada proporção de manifestações tratadas sugere que a Ouvidoria efetivamente realiza a triagem e o encaminhamento formal das demandas, ainda que isso não implique, por si só, efetividade substantiva ou comprovação posterior das providências adotadas.

Do ponto de vista substantivo, a amostra reúne manifestações relacionadas a ilícitos e danos associados à biodiversidade, abrangendo temas como desmatamento ilegal, queimadas e incêndios florestais, cativeiro e maus-tratos de animais silvestres, tráfico de fauna, poluição ambiental, degradação de áreas protegidas e outras ocorrências com impacto direto sobre a proteção ambiental. Esse recorte mostra-se coerente com o objetivo da dissertação, ao permitir examinar em que medida a Ouvidoria do Ibama transforma dados de participação social em insumos relevantes para a governança ambiental e para o planejamento institucional.

Além de sua diversidade temática, a amostra permite observar a qualidade do tratamento administrativo conferido às manifestações e o grau em que elas geram respostas com potencial de resolver problemas concretos, produzir evidência de ação, subsidiar o planejamento e assegurar justiça procedimental. Por essa razão, a análise qualitativa foi estruturada em quatro dimensões centrais: (i) Índice de Efetividade e Resolutividade (IER), (ii) Evidência de Ação, (iii) Governança e Integração ao Planejamento Estratégico e (iv) Clareza e Justiça Procedimental, cujos resultados são apresentados nas seções subsequentes.

Na sequência, a caracterização da amostra qualitativa por situação e competência institucional, disposta na Tabela 5.1, que descreve a amostra qualitativa total sorteada ( $n = 380$ ), incluindo os casos posteriormente classificados como inviáveis ou duplicados. Nas análises subsequentes de desfecho, especialmente na Tabela 5.3, utilizou-se apenas o subconjunto de manifestações tratadas ( $n = 369$ ), excluindo-se os 10 casos inviáveis e o 1 caso de duplicidade, de modo a evitar distorções na análise da evidência material de ação e da efetividade das respostas.

Tabela 5.1 - Caracterização da amostra qualitativa por situação e competência institucional ( $n = 380$ ).

| Competência institucional*     | Inviável  | Duplicidade | Tratada    | Total      | %            |
|--------------------------------|-----------|-------------|------------|------------|--------------|
| Competência do Ibama           | 5         | 0           | 96         | 101        | 26,6         |
| Competência de órgãos externos | 5         | 1           | 273        | 279        | 73,4         |
| <b>Total</b>                   | <b>10</b> | <b>1</b>    | <b>369</b> | <b>380</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Elaboração própria com base na amostra qualitativa do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

Nota: A classificação de competência segue os critérios da Lei Complementar n.º 140/2011 (Brasil, 2011).

## 5.2 Índice de Efetividade e Resolutividade (IER)

O Índice de Efetividade e Resolutividade (IER), construído em escala Likert de 1 a 5 a partir do protocolo descrito na Seção 3.3.4, apresentou distribuição altamente concentrada no nível 3, classificado como *resolutividade indireta/potencial*, conforme a Tabela 5.2. Considerando a amostra completa ( $N = 369$ ), 95% das manifestações de ouvidoria receberam nota 3, ao passo que apenas 1,6% como 4 (direta em curso) e 3,5% como 5 (plena/finalística). Entre as manifestações tratadas ( $n = 369$ ), a média do IER foi de 3,087, com mediana igual a 3, desvio padrão de 0,387 e intervalo de confiança de 95% entre 2,7 e 3,474, indicando baixa dispersão em torno de um patamar intermediário de efetividade. Neste contexto da dissertação, a resolutividade é entendida como a capacidade da resposta administrativa de gerar consequência prática e institucionalmente adequada em relação ao problema ambiental relatado, distinguindo-se de respostas apenas formais ou burocráticas.

Para avaliar se a competência institucional afeta esse desempenho, foram testadas as hipóteses  $H0: \mu_{Ibama} = \mu_{outros}$  e  $H1: \mu_{Ibama} > \mu_{outros}$ . Utilizou-se o teste  $t$  de Student na versão de *Welch* para dois grupos independentes, comparando-se o IER médio das manifestações de competência direta do Ibama com aquelas encaminhadas a outros órgãos, escolha metodológica justificada pelo desbalanceamento amostral e pela evidência de variâncias distintas entre os grupos. Os resultados indicaram um IER médio de 3,21 ( $DP = 0,56; n = 96$ ) para as manifestações classificadas como de competência do Ibama, contra 3,04 ( $DP = 0,29; n = 273$ ) para as manifestações encaminhadas a outros entes federativos. A estatística do teste ( $t = 2,74$ ) e o respectivo valor de significância ( $p = 0,007$ ) levaram à rejeição da hipótese nula de igualdade de médias ao nível de 5%, assim os dados sugerem que a resolutividade é estatisticamente maior quando o Ibama detém governabilidade direta sobre o caso. Esse achado dialoga com a discussão sobre capacidades institucionais e assimetrias federativas, reforçando a importância da articulação entre a ouvidoria e as áreas finalísticas para a conversão de demandas em ações fiscalizatórias efetivas.

Tabela 5.2 - Distribuição do Índice de Efetividade e Resolutividade (IER) (N=369).

| Categoria (IER)                       | Frequência | %            | Interpretação                                             |
|---------------------------------------|------------|--------------|-----------------------------------------------------------|
| 1 – Inconclusiva/Inadequada           | 0          | 0,0          | Omissão, ausência de dados, inconclusiva                  |
| 2 – Burocrática/Informativa           | 0          | 0,0          | Resposta com limitações justificadas sem ação prática.    |
| 3 – Resolutividade indireta/potencial | 350        | 94,8         | Encaminhamento a OEMAs/Municípios ou unidades setoriais.  |
| 4 – Direta em curso                   | 6          | 1,63         | Ação em andamento ou diligência técnica em execução.      |
| 5 – Plena/Finalística                 | 13         | 3,52         | Comprovação do desfecho ou exercício do poder de polícia. |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>369</b> | <b>100,0</b> |                                                           |

Fonte: Elaboração própria com resultados da aplicação da MACES (IER) na amostra qualitativa do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

Nota: IER = Índice de Efetividade e Resolutividade (escala Likert de 1 a 5). Nenhuma manifestação da amostra foi classificada no nível 1 (inconclusiva) e no nível 2 (Burocrática/Informativa).

### 5.3 Evidência de ação e materialidade das respostas

A dimensão evidência de ação buscou aferir se as respostas registradas no Fala.BR apresentavam comprovação material da atuação estatal, como número de auto de infração, referência a processo SEI, registro de vistoria ou outro elemento documental que permitisse rastrear a providência adotada. Considerando apenas as 369 manifestações classificadas como tratadas, identificaram-se 12 casos com evidência material positiva, o que corresponde a 3,25% do total, enquanto 357 manifestações (96,75%) não apresentaram comprovação posterior explícita nas respostas disponibilizadas ao cidadão.

Conforme disposto na Tabela 5.3, entre as 96 manifestações tratadas de competência do Ibama, 10 apresentaram evidência material positiva, o que representa 10,4% do grupo, com intervalo de confiança de 95% entre 5,76% e 18,12%. Já entre as 273 manifestações tratadas encaminhadas a órgãos externos, apenas 2 apresentaram evidência positiva, equivalendo a 0,73%, com intervalo de confiança de 95% entre 0,20% e 2,63%. A diferença entre os grupos foi estatisticamente significativa: a taxa de evidência positiva nas manifestações de competência do Ibama foi 9,68 pontos percentuais superior àquela observada nos casos encaminhados a outros entes.

Tabela 5.3 - Evidência material de ação nas respostas de ouvidoria, por competência institucional (n = 369).

| Tipo de evidência/encaminhamento                                                     | Frequência | %            |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------|
| Ação concreta comprovada em manifestações de competência do Ibama                    | 10         | 10,4         |
| Ação concreta comprovada em manifestações encaminhadas a órgãos externos             | 2          | 0,73         |
| Encaminhamento para unidades do Ibama, sem comprovação posterior explícita           | 86         | 23,3         |
| Encaminhamento para órgãos competentes externos, sem comprovação posterior explícita | 271        | 73,4         |
| <b>Total</b>                                                                         | <b>369</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Elaboração própria com base na amostra qualitativa do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026), considerando apenas os registros classificados como *Tratada* (código 3).

Nota 1: O valor de Ação concreta comprovada ( $n = 12$ ; 3,2%) foi verificado e confirmado a partir da planilha de codificação original (variável 07 – Evidência de Ação = Sim).

Nota 2: As células que compõem as demais categorias correspondem às subcategorias qualitativas do grupo Evidência = Não ( $n = 357$ ; 96,8%), cujos valores foram preenchidos com base na codificação detalhada das respostas tratadas.

Esses resultados da Tabela 5.3 indicam que a baixa materialidade global das respostas da Ouvidoria não se distribui de forma homogênea. Ainda que a incidência de comprovação documental permaneça reduzida mesmo nos casos de competência direta do Ibama, a chance de registro rastreável de providência concreta é substancialmente maior quando o Ibama detém governabilidade primária sobre o fato relatado.

Cabe ressaltar que, do universo amostral inicial de 380 manifestações, 11 registros (2,9%) não foram incluídos na análise estatística de efetividade material (Tabela 5.3) por configurarem casos de encerramento administrativo prévio. Desse subgrupo excluído da estatística de desfecho, a análise descritiva identificou 10 manifestações (2,6%) classificadas como *inviáveis* — marcadas pela inexistência de requisitos mínimos de autoria, materialidade ou relevância que permitissem a apuração pelo Ibama — e 1 caso (0,3%) caracterizado como *duplicidade* em relação a uma demanda já registrada no sistema. A identificação e o filtro prévio dessas ocorrências são fundamentais sob o aspecto gerencial, pois evidenciam as limitações na qualidade de entrada de dados pelos usuários no Fala.BR e demonstram a atuação efetiva da Ouvidoria na gestão do fluxo de demandas, realizando a devida triagem para evitar o acionamento desnecessário e o retrabalho das áreas técnicas finalísticas.

A correlação de *Spearman* entre a variável binária de evidência material de ação (Sim/Não) e o Índice de Efetividade e Resolutividade (IER) revelou coeficiente de 0,653, com valor de significância inferior a 0,001, caracterizando associação positiva de moderada a forte, conforme demonstrado na Tabela 5.4. Em termos práticos, isso significa que, nas raras manifestações em que a resposta da Ouvidoria apresenta evidência concreta de atuação estatal, como número de auto de infração, referência a processo SEI, vistoria ou outro elemento documental rastreável, a pontuação do IER tende a ser substancialmente mais elevado. Em contrapartida, a predominância de registros sem comprovação material evidencia uma lacuna relevante de rastreabilidade documental entre a devolutiva formal ao cidadão e a demonstração verificável da ação efetivamente desencadeada.

A interpretação desse resultado deve considerar que a baixa incidência de evidências materiais registradas nas respostas não autoriza concluir, de forma automática, a inexistência de providências administrativas posteriores ao tratamento inicial da manifestação. Em parte dos casos analisados, a ausência de referência explícita a autos de infração, processos SEI, vistorias ou outros elementos comprobatórios pode refletir não apenas a não realização da ação, mas também limitações de registro no Fala.BR, de integração informacional e de rastreabilidade documental entre a Ouvidoria e as áreas finalísticas do Ibama, bem como entre o Ibama e outros entes federativos. Essa cautela interpretativa é particularmente importante porque parte expressiva das manifestações tratadas não se refere à competência legal do Ibama, sendo encaminhada a órgãos ambientais estaduais e municipais competentes. Nesses casos, ainda que haja eventual adoção de providências pelos entes destinatários, tais desfechos não retornam de modo sistemático ao fluxo de registro da Ouvidoria no Fala.BR, o que compromete a visibilidade do desfecho material para o cidadão e reduz a capacidade institucional de monitoramento da efetividade da resposta.

Ressalta-se, que os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) e órgãos municipais, normalmente, não respondem todos os e-mails de encaminhamento de demandas enviados pelo Ibama, tampouco apresentam os resultados da apuração de sua competência, provavelmente, respondem de forma direta e isolada aos manifestantes, quanto às denúncias (identificadas).

A evidência documental analisada indica que a etapa de atendimento, muitas vezes, se encerra as manifestações apenas com respostas intermediárias, sem que o cidadão seja informado, de forma rastreável, sobre o desfecho final de sua demanda, uma vez que a ouvidoria ainda não recebeu a resposta definitiva das unidades setoriais responsáveis.

Ademais, tendo em vista esta lacuna de evidências materiais no SEI e nas respostas registradas no Fala.BR foi o encaminhamento de solicitações formais de manifestação institucional à Ouvidoria do Ibama e à Diretor de Proteção Ambiental do Ibama (Dipro), com vistas a verificar a eventual existência de fluxos, tratativas ou desdobramentos institucionais não passíveis de identificação nos registros documentais acessados. Ainda assim, para fins analíticos, a pesquisa adotou como critério de classificação apenas as evidências efetivamente documentadas e passíveis de rastreabilidade, preservando a consistência metodológica do estudo.

Tabela 5.4 - Correlação de *Spearman* entre Evidência Material e Efetividade (n=369).

| Variáveis Correlacionadas                          | Coefficiente de Spearman ( $\rho$ ) | Valor-p | Interpretação da Associação |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------|---------|-----------------------------|
| Evidência de Ação (Sim/Não) vs. IER (Escala 1 a 5) | 0,653                               | < 0,001 | Positiva (Moderada a Forte) |

Fonte: Elaboração própria com base na amostra qualitativa do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

#### 5.4 Governança e integração ao planejamento estratégico governança

A dimensão de governança e planejamento estratégico avaliou em que medida as manifestações de ouvidoria analisadas foram mobilizadas como insumos para instrumentos institucionais de planejamento, como o Planejamento Estratégico 2024–2027 (PE), o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa) e os planejamentos operacionais regionais das Superintendências do Ibama. Essa dimensão analítica busca verificar se a Ouvidoria opera em um patamar de conformidade funcional reativa — limitando-se à resposta pontual de manifestações — ou se alcança influência sistêmica, convertendo dados desagregados de participação social em inteligência estratégica para subsidiar a priorização de áreas de risco, a alocação de recursos fiscalizatórios e o aperfeiçoamento de políticas públicas ambientais (Gill; Mullen; Vivian, 2020; Stuhmcke, 2012).

Os resultados evidenciam um cenário de baixa integração sistêmica. Conforme apresentado na Tabela 5.5, a grande maioria da amostra, composta por 356 manifestações (96,5%), foi classificada no Nível 2 (Baixa – Estatística Reativa). Esse patamar indica que as informações oriundas da Ouvidoria são utilizadas predominantemente para fins de cômputo volumétrico, prestação de contas e cumprimento de obrigações regulatórias junto à Controladoria-Geral da União (CGU), sem evidência material de integração sistemática dessas denúncias a planejamento estratégico ou táticos das áreas finalísticas.

O parágrafo já está bem construído, claro e coeso. Proponho apenas pequenos ajustes de fluidez e precisão, sem alterar o conteúdo:

Em conjunto, esses achados mostram que a Ouvidoria do Ibama ainda se encontra majoritariamente ancorada em um uso reativo e estatístico da participação social, havendo poucos casos em que as manifestações são incorporadas de forma rastreável aos instrumentos de

planejamento. Esse padrão reforça o diagnóstico de que a instituição permanece em um nível de conformidade funcional, sem converter plenamente seu potencial informacional em capacidade de influência sistêmica sobre a governança ambiental e sobre a priorização territorial das ações de proteção à biodiversidade.

Tabela 5.5 - Nível de integração ao planejamento estratégico e governança (n=380).

| Nível | Descrição                                                                  | Frequência | %            | IC 95%      |
|-------|----------------------------------------------------------------------------|------------|--------------|-------------|
| 1     | <b>Muito baixa/Passiva</b> (Caixa de correio)                              | 0          | 0            | -           |
| 2     | <b>Baixa – Estatística Reativa</b> (Apenas cômputo para relatório geral)   | 356        | 96,5         | 94,1 – 98,9 |
| 3     | <b>Média/Tática Reativa</b> (Alerta pontual a gestores/unidades setoriais) | 13         | 3,5          | 1,7% – 5,3  |
| 4     | <b>Alta/Tática Sustentada</b> (Recomendação formal regular)                | 0          | 0,0          | —           |
| 5     | <b>Muito Alta/Estratégica e Sistêmica</b> (Integração ao PE/Pnapa)         | 0          | 0,0          | —           |
| —     | <b>TOTAL</b>                                                               | <b>369</b> | <b>100,0</b> | <b>—</b>    |

Fonte: Elaboração própria com base na amostra qualitativa do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

Nota: IC 95% = Intervalo de Confiança de 95%. O Nível 2 representa uso meramente estatístico-descritivo dos dados de ouvidoria, sem evidência de integração aos processos decisórios. Níveis 3, 4 e 5 indicam graus crescentes de utilização tática ou estratégica.

Apenas 3,5% das manifestações ( $n = 13$ ) alcançaram níveis iguais ou superiores a 3, representando os raros casos em que houve utilização tática ou estratégica dos dados, com intervalo de confiança de 95% situado entre 1,7% e 5,3%. As demandas classificadas no Nível 3 (Média – Uso tático reativo) caracterizam-se por situações concretas em que a Ouvidoria emitiu alertas específicos às Superintendências Regionais ou à Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro) sobre a criticidade ou a recorrência de ilícitos ambientais em determinados municípios ou regiões. (Tabela 5.5).

Todavia, não foi identificada qualquer evidência material ou documental de que tais alertas tenham sido formalmente incorporados aos critérios de priorização territorial do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa) ou aos planos operacionais de fiscalização. Nenhuma manifestação alcançou os níveis 4 (Alta/Tática Sustentada) ou 5 (Muito Alta/Estratégica e Sistêmica), patamares que representariam a incorporação sistemática dos dados de ouvidoria aos objetivos estratégicos, metas e indicadores de risco do Ibama.

A análise do Relatório Anual de Gestão da Ouvidoria do Ibama (2024) evidencia movimentos importantes rumo ao uso gerencial de dados, embora a unidade ainda se concentre primordialmente na otimização de fluxos internos e na prestação de contas. O documento relata que, buscando um alinhamento ao planejamento institucional, a Ouvidoria passou a emitir *Informes* periódicos com recomendações diretas à gestão para o aprimoramento de rotinas operacionais. No aspecto tecnológico, evidencia-se o desenvolvimento de Painéis Gerenciais em *Power BI* destinados a mapear a tipologia, os assuntos e o volume de manifestações registradas, permitindo o acompanhamento estruturado das demandas pelas unidades do Ibama. Observou-se também um esforço inicial de articulação com as áreas finalísticas, evidenciado na edição da Portaria Ibama n.º 188/2024, elaborada em parceria com a Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), com o fito de pacificar competências e agilizar o encaminhamento de denúncias de infrações.

Nesse sentido, do ponto de vista teórico-analítico desta dissertação, o relatório corrobora alguns achados empíricos da pesquisa: as ações reportadas refletem avanços significativos na transparência e no ordenamento burocrático (conformidade funcional), mas não trazem evidências documentais de que o mapeamento dessas demandas e *zonas de silêncio* esteja sendo sistematicamente integrado aos instrumentos de macroplanejamento (como o Planejamento Estratégico 2024-2027 ou o Pnapa) ou outros planejamentos táticos operacionais. Demonstra-se, assim, que a Ouvidoria do Ibama avança gradualmente na estruturação de sua governança de dados, mas ainda esbarra na ausência de mecanismos formais que convertam esse rico acervo cidadão em inteligência antecipatória para o direcionamento tático das operações de comando e controle e de proteção à biodiversidade.

Ademais, a análise documental do Planejamento Estratégico 2024–2027 (Brasil, 2024f) e do Pnapa 2025 não identificou dispositivos, normativos ou protocolos que estabeleçam, de forma institucionalizada, a utilização de dados de participação social oriundos da Ouvidoria como critério matriz para a priorização territorial, a alocação de equipes de fiscalização ou a definição de áreas críticas para o monitoramento da biodiversidade.

A análise indica que a Ouvidoria do Ibama permanece majoritariamente em um estágio de conformidade funcional e reativa, cumprindo prazos e formalidades, mas com baixa influência sobre a governança ambiental e o planejamento institucional. Esse padrão, associado ao *Paradoxo*

da *Eficiência*, contrasta com o referencial do *ombudsman gerencial* (Gill; Mullen; Vivian, 2020) e com o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (CGU, 2021), que defendem ouvidorias capazes de ir além do tratamento burocrático de casos individuais para atuar como fonte de inteligência estratégica na melhoria de políticas e na prevenção de riscos sistêmicos e se consolidar, nesse caso de uma ouvidoria de órgão ambiental, como uma verdadeira *Instituição de Sustentabilidade* (Mathis *et al.*, 2023). Ao transformar manifestações sociais em dados, aprendizagem organizacional, melhoria de serviços prestados e informação institucional, a ouvidoria, deixa de operar apenas como canal procedimental e passa a assumir função estratégica na governança, atuando como uma ouvidoria ativa (*outreach*), capaz de influenciar decisivamente a governança e a efetiva proteção da biodiversidade no Brasil.

### 5.5 Clareza e justiça procedimental

A dimensão de clareza e justiça procedimental, estruturada em escala Likert de 1 a 5 com base nas diretrizes da Lei n.º 13.460/2017 e nas orientações normativas da CGU (linguagem cidadã, motivação da decisão, respeito e acolhimento), apresentou um desempenho substancialmente superior ao das demais dimensões analisadas. Conforme mostra a Tabela 5.6 e considerando o escopo das manifestações tratadas ( $n = 369$ ), a média de clareza foi de 4,184, com mediana igual a 4, desvio-padrão de 0,457 e intervalo de confiança de 95% situado entre 4,138 e 4,230. Em termos de distribuição, 97,1% das respostas avaliadas alcançaram os níveis 4 ou 5 (alta clareza ou excelência), ao passo que apenas 2,9% receberam a nota 3 (média), não havendo qualquer registro nos patamares críticos (níveis 1 e 2).

Entretanto, quando confrontada com o Índice de Efetividade e Resolutividade (IER), constata-se que essa excelência comunicacional não se converte em maior efetividade finalística. A correlação de *Spearman* entre o IER e a clareza procedimental mostrou-se baixa e não significativa ( $p = 0,064$ ;  $p=0,217$ ), indicando independência estatística entre a forma como o cidadão é tratado e o desfecho material de sua demanda.

Na sequência, a Tabela 5.6 apresenta a síntese dos resultados estatísticos da dimensão da MACES referente à Clareza e Justiça Procedimental, aplicados aos dados da amostra ( $n=369$ ).

Tabela 5.6 - Síntese dos resultados estatísticos: Clareza e Justiça Procedimental (n=369).

| Categoria/Indicador Analítico                                 | Resultado Obtido | Interpretação Prática                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Estatísticas Descritivas (Escala 1 a 5)</b>             |                  |                                                                                                         |
| Média                                                         | 4,184            | Alto desempenho no atendimento formal                                                                   |
| Mediana                                                       | 4                | Metade ou mais da amostra obteve nota $\geq 4$                                                          |
| Desvio-Padrão                                                 | 0,457            | Baixa dispersão (respostas padronizadas)                                                                |
| Intervalo de Confiança (95%)                                  | [4,138 a 4,230]  | Alta confiabilidade da estimativa média                                                                 |
| <b>2. Distribuição das Avaliações</b>                         |                  |                                                                                                         |
| Níveis 4 e 5 (Alta Clareza/Excelência)                        | 97,1%            | Quase totalidade em padrão de excelência                                                                |
| Nível 3 (Média)                                               | 2,9%             | Minoria com fundamentação básica                                                                        |
| Níveis 1 e 2 (Muito Baixa/Baixa)                              | 0,0%             | Ausência de respostas herméticas ou rudes                                                               |
| <b>3. Análise Inferencial (Clareza vs. IER)</b>               |                  |                                                                                                         |
| Coefficiente de <i>Spearman</i> ( $\rho$ )                    | 0,064            | Correlação extremamente fraca                                                                           |
| Valor-p                                                       | 0,217            | Independência estatística (Não significativo)                                                           |
| <b>4. Análise Combinada (<i>Paradoxo da Eficiência</i>)</b>   |                  |                                                                                                         |
| Alta Clareza ( $\geq 4$ ) + Baixa Efetividade (IER $\leq 3$ ) | 91,9%            | O Ibama atende bem, mas raramente demonstra, de forma rastreável, o desfecho material do mérito tratado |
| Alta Clareza + Baixa Efetividade + Baixa Gov. ( $\leq 2$ )    | 89,4%            | Desempenho procedimental sem impacto sistêmico                                                          |

Fonte: Elaboração própria com base na amostra qualitativa do Fala.BR (2024–2025; coleta em 2026).

Segundo os dados dispostos na Tabela 5.6, a análise combinada das variáveis revela que 91,9% das manifestações tratadas apresentam, de forma simultânea, alta clareza procedimental

(nota  $\geq 4$ ) e baixa resolutividade (IER  $\leq 3$ ). Além disso, 89,4% da amostra acumula esse cenário com uma baixa integração ao planejamento (governança  $\leq 2$ ). Esse achado empírico é consistente com o que se denominou nesta pesquisa como *Paradoxo da Eficiência*: a Ouvidoria do Ibama atua em um estágio de conformidade funcional, cumprindo de forma exemplar os requisitos burocráticos de linguagem, acolhimento e cumprimento de prazos, mas não apresenta, no universo observado, conversão sistemática desse alto desempenho procedimental em resultados ambientais substantivos, em evidência material de ação ou em aprendizagem organizacional sistêmica. (Tabela 5.6).

## 5.6 Análises inferenciais

As análises inferenciais realizadas nesta subseção buscaram conferir robustez estatística às interpretações qualitativas e descritivas apresentadas ao longo deste capítulo. Em síntese, os testes consolidados apontam para três grandes achados:

- i. **Competência institucional:** O teste  $t$  de *Welch* confirmou que o IER médio das manifestações de competência direta do Ibama é significativamente maior que o das demandas encaminhadas a outros órgãos ( $p = 0,007$ ), indicando maior efetividade média e maior capacidade de produzir respostas com desfecho mais consistente quando o órgão federal detém a governabilidade primária e direta sobre o fato.
- ii. **Efeito da tipologia do ilícito:** A Análise de Variância de fator único (ANOVA *One-Way*) revelou diferenças estatisticamente significativas no IER entre os subassuntos da biodiversidade ( $F = 2,37$ ;  $p = 0,0047$ ). Neste teste, considerou-se a hipótese nula de igualdade das médias de IER entre todos os subassuntos analisados ( $H_0: \mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_k$ ), contra a hipótese alternativa de que ao menos uma média difere das demais ( $H_1$ ). O resultado sugere que certos tipos de ocorrência — em especial aquelas relacionadas à fauna silvestre em cativeiro e ao corte de árvores — tendem a receber respostas com efetividade ligeiramente superior às aquelas envolvendo desmatamento, degradação e poluição ambiental, ainda que a grande maioria dos desfechos se mantenha estacionada no nível 3 (resolutividade indireta).

iii. **Matriz de correlações:** As correlações de *Spearman* permitiram mapear a interdependência entre as dimensões avaliadas. Em todos os testes, adotou-se a hipótese nula de ausência de associação monotônica entre as variáveis ( $H0: \rho = 0$ ) contra a hipótese alternativa de associação diferente de zero ( $H1: \rho \neq 0$ ), assumindo-se um nível de significância de 5%. Os resultados demonstraram:

- Ausência de associação significativa entre clareza procedimental e IER ( $\rho = 0,064$ ;  $p = 0,217$ );
- Correlação positiva e fraca entre governança/planejamento e IER ( $\rho = 0,151$ ;  $p = 0,0036$ ) e entre governança e clareza ( $\rho = 0,123$ ;  $p = 0,018$ );
- Correlação positiva de moderada a forte entre evidência material de ação e o IER ( $\rho = 0,653$ ;  $p < 0,001$ ). 3,2% global; 10,4% (10/96) no Ibama; 0,73% (2/273) em outros órgãos.

Esse resultado da correlação positiva deve ser interpretado em conjunto com a baixa incidência global de evidência material nas respostas tratadas (3,2%) e com a assimetria observada por competência institucional: entre as manifestações de competência do Ibama, 10 de 96 apresentaram evidência positiva (10,4%), ao passo que, entre aquelas encaminhadas a outros órgãos, apenas 2 de 273 continham comprovação material rastreável (0,73%).

Finalmente, a estimação de intervalos de confiança de 95% para os principais indicadores (IER médio, clareza média, proporção de evidência de ação e proporção de casos com governança  $\geq 3$ ) reforçou a estabilidade paramétrica dos achados em torno de padrões bem definidos de atuação da Ouvidoria. A independência estatística entre a alta clareza comunicacional e a baixa efetividade material reforça empiricamente o diagnóstico de conformidade funcional e o consequente *Paradoxo da Eficiência* nas respostas do órgão. Esse quadro deve ser interpretado com cautela, pois a reduzida materialidade observada nas devolutivas não autoriza inferir, de forma automática, a inexistência de providências administrativas, podendo também refletir limitações de rastreabilidade documental, insuficiente reporte das áreas finalísticas e ausência de mecanismos sistemáticos de retroalimentação informacional por parte de órgãos estaduais e municipais que receberam manifestações encaminhadas pela Ouvidoria do Ibama.

## 5.7 Análise das questões submetidas à unidades gestoras do Ibama

Os questionários foram encaminhados por e-mail às unidades gestoras do Ibama em 18 de março de 2026, compondo uma etapa complementar da pesquisa destinada a validar ações institucionais já executadas e a preencher lacunas de informação não captáveis apenas pelos dados das plataformas Fala.BR e Painel Resolveu?. Nessa fase, buscou-se assegurar que os resultados refletissem, de modo mais fiel, as inovações e práticas efetivamente adotadas pela gestão atual, sobretudo no que tange à conversão da participação social em insumos de inteligência estratégica para o planejamento da proteção à biodiversidade. Adicionalmente, a coleta permitiu examinar a adequação das competências institucionais e o efeito de novos instrumentos de gestão — como painel gerenciais (*Power BI*) e a atualização da Carta de Serviços ao Usuário — sobre a eficácia e a racionalização dos processos finalísticos da autarquia.

### 5.7.1 Resposta do questionário enviado à Ouvidoria do Ibama

As respostas ao questionário, encaminhadas pela Ouvidoria do Ibama em 11 de abril de 2026 (Apêndice B), corroboram o diagnóstico empírico desta pesquisa ao evidenciar uma unidade em franco processo de transição estratégica. A resposta institucional reconhece que, embora ainda não exista uma articulação formal e sistematizada com os instrumentos de macroplanejamento da área finalísticas (Fiscalização) — a exemplo do Planejamento Estratégico 2024-2027 e do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa) —, A resposta institucional indica que, embora ainda não exista uma articulação formal e plenamente sistematizada entre a Ouvidoria do Ibama, o Planejamento Estratégico 2024–2027 e o planejamento operacional das áreas de fiscalização, já há um movimento de integração progressiva, baseado no encaminhamento sistemático de temas sensíveis às áreas finalísticas e em rotinas internas de monitoramento de padrões e anomalias nas manifestações, apoiadas em painéis gerenciais ainda operados de forma predominantemente manual.

Para viabilizar essa transformação, a Ouvidoria tem investido na qualificação de seu capital humano e na modernização tecnológica, elementos fundamentais para mitigar o *Paradoxo da Eficiência* e as limitações de rastreabilidade identificados neste estudo. A incorporação de Analistas Ambientais na equipe tem permitido uma triagem técnica qualificada, otimizando o fluxo

com áreas operacionais, como a Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), a partir das diretrizes da Portaria Ibama n.º 188/2024. No âmbito tecnológico, ganha relevo a implementação de Painéis Gerenciais em *Power BI* (Painéis Cidadão, Áreas e Ouvidoria) e a parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU) no projeto Toolkit Fala.BR, que explora a Inteligência Artificial para o processamento de denúncias em larga escala. Contudo, a unidade reitera que a falta de normatização para o retorno de ações executadas por entes externos (OEMAs e municípios) via Plataforma Fala.BR ainda representa um gargalo estrutural significativo para a comprovação material do desfecho das demandas.

No eixo da participação cidadã e governança, a Ouvidoria demonstrou proatividade ao atuar em iniciativas que fortalecem a transparência ativa e convertem a escuta social em aprimoramentos reais. Um marco dessa atuação foi a expressiva atualização da Carta de Serviços ao Usuário, conduzida em 2025 sob a coordenação direta da Ouvidoria e lançada como entrega estratégica no aniversário de 37 anos do Instituto. A medida envolveu a padronização de informações com o portal Gov.br, a capacitação das áreas técnicas e o aprimoramento da Base de Conhecimento da Central de Atendimento, consolidando-se como um mecanismo essencial para a redução de assimetrias informacionais. Aliada a essa entrega, a unidade engajou-se em um projeto-piloto com a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB) para a avaliação do serviço finalístico de Abio (Autorização de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico).

Em síntese, a devolutiva institucional sugere que a Ouvidoria do Ibama se encontra em uma fase intermediária entre a conformidade procedimental e a influência sistêmica, construindo capacidades que, se formalmente integradas ao planejamento estratégico e à inteligência de fiscalização, poderão consolidá-la como uma *Instituição de Sustentabilidade* na governança ambiental voltada à efetiva proteção da biodiversidade.

### 5.7.2 Resposta do questionário enviado à Diretoria de Proteção Ambiental

O questionário enviado à Diretoria de Proteção Ambiental não foi respondido. A ausência de resposta da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro) ao questionário submetido (Apêndice D) restringe a captação de eventuais práticas institucionais de inteligência e planejamento que não estejam formalmente registradas nos sistemas oficiais. Considerando que a Dipro é uma das

unidades finalísticas envolvidas no alcance da efetividade substantiva mensurada pelo IER e pelas dimensões *Evidência de Ação e Integração à Governança e ao Planejamento* da MACES, essa ausência de resposta institucional é, em si, analiticamente sintomática. Essa postura corrobora o próprio diagnóstico empírico desta pesquisa, que aponta para uma fragilidade na retroalimentação informacional e para a baixa articulação rastreável entre as áreas operacionais e a Ouvidoria. Assim, a ausência de contrapartida documental por parte da fiscalização consolida a percepção do *Paradoxo da Eficiência*. Isso sugere que tal atuação, embora em conformidade funcional, demanda integração sistêmica para converter a participação social em inteligência tática e, dessa forma, contribuir para a proteção da biodiversidade

### 5.8 Síntese interpretativa

De forma integrada, os resultados da análise qualitativa amostral evidenciam que a Ouvidoria do Ibama apresenta desempenho procedimental elevado, com respostas predominantemente claras e formalmente adequadas, com alta aderência às normas de atendimento ao cidadão e uso consistente da plataforma Fala.BR, em estrita linha com as diretrizes da Lei n.º 13.460/2017 e com o padrão de *ombudsman* gerencial descrito por Creutzfeldt (2016a) e Gill (2018). Todavia, observa-se baixa capacidade de demonstrar, de forma sistemática, a materialidade das providências adotadas a partir das manifestações analisadas. A combinação entre elevada clareza comunicacional, concentração do IER no nível 3 e reduzida incidência de evidência material positiva confirma a permanência do *Paradoxo da Eficiência*, no qual o bom desempenho administrativo na forma não se converte, com a mesma intensidade, em comprovação verificável de efetividade substantiva no mérito ambiental.

A Tabela 5.3 reforça esse diagnóstico ao demonstrar que, entre as 369 manifestações tratadas, apenas 12 apresentaram ação concreta comprovada, correspondendo a 3,2% do total analisado, ao passo que 357 registros permaneceram na condição de encaminhamento sem comprovação posterior explícita. Desse conjunto, 10 casos de evidência positiva estavam associados a manifestações de competência do próprio Ibama, enquanto apenas 2 ocorreram entre aquelas encaminhadas a órgãos externos; em paralelo, 86 manifestações foram encaminhadas a unidades do Ibama sem retorno material explícito, e 271 foram remetidas a órgãos competentes externos igualmente sem comprovação posterior rastreável.

Esse padrão sugere que a materialidade comprovada da ação estatal é mais observável quando o órgão detém governabilidade primária sobre o fato. Já nos fluxos interinstitucionais, persistem limitações de rastreabilidade documental das providências efetivamente adotadas, associadas à baixa retroalimentação informacional das áreas finalísticas do próprio Ibama e, sobretudo ausência de mecanismos sistemáticos de retorno por parte dos órgãos estaduais e municipais que recebem manifestações encaminhadas pela Ouvidoria do Ibama.

Os dados da amostra indicam que aproximadamente três quartos das manifestações analisadas (73,4%) foram classificadas como de competência de outros entes federativos, sobretudo Órgãos Estaduais (OEMAs) e Municipais de meio ambiente. À luz da Lei Complementar n.º 140/2011, esse elevado volume de demandas que chegam ao órgão federal não decorre de uma omissão do Ibama, mas da percepção social consolidada de que o Instituto é o ator mais legítimo e capaz de responder a conflitos ambientais complexos. Essa constatação empírica reflete a confiança histórica da população na atuação fiscalizatória da autarquia, sugerindo, simultaneamente, assimetrias relevantes de capacidade instalada entre a União, os estados e os municípios.

Nesse contexto, o desafio gerencial que se impõe não é simplesmente deixar de receber manifestações que não de competências primária do Ibama para reduzir o fluxo de encaminhamentos a outros entes, mas sim qualificar a gestão dessas expectativas por meio do fortalecimento da transparência ativa e da educação institucional do público. Como desdobramento prático, recomenda-se que o Ibama aperfeiçoe a divulgação de informações em seus portais oficiais — especialmente no sítio institucional e no Portal da Transparência —, detalhando o escopo de suas atribuições legais e os limites de sua competência fiscalizatória. O uso de linguagem cidadã e georreferenciada, complementada por mapas interativos e fluxogramas didáticos, reduziria as frustrações decorrentes de demandas fora da alçada federal, orientando o cidadão sem enfraquecer o papel do Ibama como referência nacional em proteção da biodiversidade.

Ao mesmo tempo, a condição do pesquisador como servidor do Ibama permitiu observar, de forma empírica e em campo, a urgente necessidade de transformar esse *excedente de confiança* e essa *sobrecarga de demanda* em uma real oportunidade de governança participativa. Isso implica institucionalizar a articulação entre a Ouvidoria do Ibama, as Superintendências Estaduais e as Ouvidorias de órgãos parceiros por meio de acordos de cooperação e rotinas de comunicação ativa.

Sob essa nova ótica, a alta demanda indevidamente dirigida ao Ibama deixa de ser tratada apenas como *ruído* de competência e passa a ser utilizada como indicador estratégico de falhas de visibilidade ou atuação de outros órgãos ambientais. O diagnóstico desses padrões subsidiaria campanhas conjuntas de esclarecimento e oficinas de capacitação para as redes locais, aproximando a prática do ideal preconizado pelo Modelo de Maturidade de Ouvidorias Públicas (MMOuP).

As análises inferenciais aprofundam essa interpretação ao indicar que o IER médio é significativamente superior nas manifestações de competência direta do Ibama em comparação com aquelas encaminhadas a terceiros, com diferença estatisticamente significativa identificada pelo teste t de *Welch* ( $p=0,007$ ). Além disso, a correlação de *Spearman* entre evidência material e IER ( $p<0,001$ ) sugere que, quando há comprovação rastreável de ação, a efetividade percebida da resposta aumenta de forma substantiva. Em contrapartida, a inexistência de associação estatisticamente significativa entre clareza procedimental e IER corrobora a premissa de que a qualidade formal da comunicação, embora importante do ponto de vista do atendimento, não é suficiente para produzir resultados finalísticos documentalmente rastreáveis.

Em suma, os achados desta pesquisa convergem com a literatura internacional sobre *ombudsman* e governança, que identifica profundas assimetrias entre eficácia procedimental e efetividade real nos *outcomes* de políticas públicas. Eles também reforçam a plausibilidade analítica do *Efeito Mateus* e das *zonas de silêncio* (discutidos no Capítulo 4), nos quais territórios críticos e tipologias de dano ambiental grave tendem a permanecer marginalizados da atenção institucional.

O diagnóstico final, portanto, sinaliza a necessidade de superar a lógica passiva de “caixa de correio” e avançar para a consolidação de uma plataforma de inteligência institucional participativa. Nessa direção, o fortalecimento da governança compartilhada no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), articulado ao reposicionamento da Ouvidoria do Ibama como *ouvidoria ativa* e potencial *Instituição de Sustentabilidade*, pode ampliar a capacidade de converter a voz cidadã registrada no Fala.BR em inteligência pública e transformação institucional orientada à proteção da biodiversidade.

A análise das respostas fornecidas pela Ouvidoria do Ibama (Apêndice B) agrega uma camada de validação qualitativa fundamental a esta síntese. A devolutiva da gestão corrobora o diagnóstico empírico ao reconhecer a atual ausência de integração formalizada com os instrumentos de macroplanejamento (PE e Pnapa) e as limitações de rastreabilidade junto aos órgãos externos. Contudo, as respostas evidenciam também que ouvidoria está numa trajetória concreta de amadurecimento institucional para a transição para a influência sistêmica. O investimento em tecnologias de inteligência de dados, como os painéis em *Power BI* e as ferramentas de Inteligência Artificial, a emissão de informes e a atualização proativa da Carta de Serviços demonstram que a Ouvidoria busca ativamente superar as barreiras da conformidade funcional, envidando esforços para consolidar-se como uma autêntica *Instituição de Sustentabilidade* na governança ambiental brasileira.

O diagnóstico final, portanto, sinaliza a necessidade de superar a lógica passiva de canal receptivo de triagem e repasse e avançar para a consolidação de uma plataforma de inteligência institucional mais participativa. Nessa direção, o fortalecimento da governança compartilhada no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), articulado ao reposicionamento da Ouvidoria do Ibama como *ouvidoria ativa* e potencial *instituição de sustentabilidade*, pode ampliar a capacidade de converter a voz cidadã registrada no Fala.BR em inteligência pública e transformação institucional orientada à proteção da biodiversidade, além de subsidiar o acompanhamento e formulação de políticas públicas ambientais.

## CONCLUSÃO

A presente dissertação propôs-se a investigar em que medida a Ouvidoria do Ibama atua como um instrumento efetivo de governança ambiental, com foco na utilização de dados de participação social para o planejamento de proteção à biodiversidade. Assim, esta pesquisa alcançou plenamente o seu objetivo geral e as suas metas específicas ao verificar a efetividade sistêmica da Ouvidoria do Ibama frente aos desafios da governança ambiental. O percurso metodológico iniciou-se com uma análise bibliométrica internacional e nacional, depois com a abordagem de métodos mistos permitiu mapear a estrutura cognitiva internacional do campo, caracterizar descritivamente o perfil de mais de 30 mil manifestações e comprovar espacialmente a reprodução do *Efeito Mateus* e a formação de Zonas de Silêncio nos biomas mais vulneráveis ao desmatamento no País, como Amazônia e Cerrado (Região Norte e MATOPIBA).

Ademais, com a aplicação original da Matriz de Avaliação da Conformidade e Efetividade Sistêmica (MACES) e do Índice de Efetividade e Resolutividade (IER) na amostra qualitativa de 380 processos, a pesquisa diagnosticou empiricamente o *Paradoxo da Eficiência*, revelando alta excelência procedimental (média de clareza de 4,18 em 5), concomitante a uma baixa resolutividade finalística (3,5%) e reduzida evidência material de ação concreta (3,25%). Por fim, a avaliação do fluxo de gestão e a aplicação de questionários institucionais evidenciaram que, embora a Ouvidoria atue ativamente na emissão de recomendações e na atualização da Carta de Serviços de 2025, seus produtos ainda são mobilizados de forma estatístico-reativa, restando consolidada a necessidade de integração formal e georreferenciada desses dados ao Planejamento Estratégico (PE 2024–2027) e ao Pnapa para reposicioná-la como uma Instituição de Sustentabilidade alinhada ao ODS 16.

A consecução dessas análises apoiou-se em um conjunto robusto de evidências. As fontes de dados primários compreenderam os registros extraídos diretamente dos sistemas oficiais do Governo Federal, notadamente a Plataforma Fala.BR (módulo Ouvidoria do Ibama) e o Painel Resolveu? (Gerido pela CGU), além das respostas institucionais obtidas via questionários submetidos à gestão atual da Ouvidoria do Ibama. Como fontes de dados secundários, a pesquisa mobilizou processos administrativos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), relatórios anuais

de gestão, o Planejamento Estratégico (PE 2024-2027) e o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa), integrando-os a bases de dados territoriais externas, como o Relatório Anual de Desmatamento do MapBiomias (RAD2024), Sinaflor e aos metadados científicos da *Web of Science*.

Os principais resultados encontrados revelam que a Ouvidoria do Ibama opera predominantemente em um patamar de conformidade funcional e reativa, imersa no chamado *Paradoxo da Eficiência*. Embora a unidade cumpra rigorosamente os prazos legais, com tempo médio de resposta de 4,7 dias, e demonstre excelência na clareza comunicacional e tratamento digno aos manifestantes, sua efetividade substantiva é severamente limitada, apresentando apenas 3,5% de resolutividade plena e 3,2% de evidência material de ação verificável e rastreável. Ademais, a análise geoespacial diagnosticou a reprodução do *Efeito Mateus* e a consolidação de *zonas de silêncio* institucionais. Territórios de alta vulnerabilidade com pressão ambiental intensa, como a Região Norte — responsável por 38% (472.409 ha) do desmatamento real nacional em 2024 e por 33% em 2025 — gerou apenas 6,6% das manifestações sobre biodiversidade na Ouvidoria do Ibama. Do mesmo modo, a região do MATOPIBA concentrou 42% do desmatamento nacional em 2024 e 52% em 2025. Contudo, originou apenas 12,4% das manifestações sobre biodiversidade, das quais as sobre desmatamento, corresponde a 16,9% total de denúncias sobre esse tema no país, conforme registros na plataforma Fala.BR, indicando que as áreas mais críticas permanecem marginalizadas do acesso ao controle social. Outro obstáculo estrutural diagnosticado foi o expressivo volume de demandas de competência estadual ou municipal direcionadas ao Ibama, o que gera *dupla checagem* e compromete a rastreabilidade do desfecho final para o cidadão.

No âmbito das contribuições para as políticas públicas, a pesquisa oferece inovações teóricas e metodológicas. Teoricamente, o trabalho preenche uma lacuna na literatura de Administração Pública ao aproximar os estudos de *ombudsman* na governança ambiental, propondo que a ouvidoria assume o papel de *instituição de sustentabilidade*. Sob essa ótica, o controle social é reposicionado como um vetor para o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes), garantindo o princípio de *não deixar ninguém para trás* e de *não deixar ninguém impune*. Metodologicamente,

a modelagem da MACES, cujo núcleo analítico é estabelecido pelo IER , entrega à Instituição um instrumento gerencial escalável e replicável, apto a mensurar a efetividade material da Ouvidoria do Ibama e de ouvidorias ambientais públicas nas demais instâncias federativas.

Conforme os achados dos Capítulos 4 e 5, conclui-se que a Ouvidoria do Ibama responde parcialmente ao problema de pesquisa: atua como canal relevante de escuta social, mas ainda de forma predominantemente reativa, o que confirma a hipótese de que seu acervo informacional permanece pouco integrado à inteligência institucional e ao planejamento estratégico do órgão. Essa limitação se expressa concretamente no *Paradoxo da Eficiência* e na reprodução do *Efeito Mateus*, fenômenos que, em conjunto, mantêm a Região Norte e o MATOPIBA como *Zonas de Silêncio*, apesar de essas áreas concentrarem a maior parte do desmatamento real do país.

Portanto, a pesquisa conclui que a Ouvidoria opera em nível de conformidade funcional e reativa, e ainda não como instrumento pleno de governança ambiental estratégica — lacuna que orienta as recomendações aplicadas para a melhoria da Ouvidoria do Ibama, apresentadas a seguir

- i. **Transição para uma ouvidoria ativa (*outreach*):** É imperativo o desenvolvimento de estratégias de busca ativa para mitigar as Zonas de Silêncio e combater as distorções do Efeito Mateus, mediante a implementação sistemática da Ouvidoria Itinerante nos territórios de maior vulnerabilidade socioambiental do país. Propõe-se a realização de ações de escuta qualificada presencial diretamente voltadas a territórios indígenas, comunidades quilombolas, populações amazônicas ribeirinhas, sertão nordestino, entre outras regiões, garantindo a democratização do acesso à manifestação e à denúncia ambiental. Essa modalidade itinerante deve ser formalmente incorporada como canal de acolhimento e mediação de conflitos durante as audiências públicas promovidas pelo Ibama, além de estar presente em grandes eventos ambientais para divulgar o trabalho da Ouvidoria. Essa atuação proativa pode ser direcionada de forma prioritária aos processos de licenciamento ambiental federal de empreendimentos de infraestrutura com potencial de causar significativo impacto ambiental — tais como usinas hidrelétricas e termelétricas, exploração de petróleo e gás natural, rodovias, ferrovias, dutos e linhas de transmissão de energia elétrica —, assegurando que as populações afetadas, muitas vezes isoladas digital e geograficamente, exerçam plenamente o direito de registrar suas demandas e tenham suas

salvaguardas e identidades rigorosamente protegidas. Ademais, sugere-se buscar a Rede de Parcerias do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), que oferece serviços relativos à melhoria da gestão pública por meio de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) ou Acordo de Cooperação (AC), como, por exemplo, os instrumentos voltados à Implementação do Modelo de Governança e Gestão, que podem ser direcionados ao fortalecimento da governança ambiental do Ibama.

- ii. **. Integração sistêmica e inteligência de fiscalização:** Recomenda-se a formalização de um fluxo de inteligência com a Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), implementando cruzamentos automatizados entre os dados do Fala.BR e sistemas de monitoramento remoto do INPE: PRODES (Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite — Relatórios anuais), DETER (Detecção de Desmatamento em Tempo Real), BD Queimadas/MMA (detecta focos de fogo ativos na vegetação), além desses, o Programa Brasil M.A.I.S. (Meio Ambiente Integrado e Seguro) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), coordenado pela Polícia Federal e MapBiomas Alertas (valida e qualifica os alertas gerados no DETER).
- iii. **Governança de dados ambientais no planejamento:** Para que a Ouvidoria se consolide como uma instituição de sustentabilidade, os dados gerados pelo controle social devem ser formalmente incorporados como indicadores de risco na elaboração do Planejamento Estratégico Institucional (PE) e na formulação tático-operacional anual do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa) e outros planejamentos tático-operacionais, como planos de controle e monitoramento ambiental realizados pelas unidades setoriais da fiscalização ambiental do Ibama. A adoção de uma governança de dados robusta, que cruze as manifestações registradas na Plataforma Fala.BR com os sistemas de monitoramento geoespacial e alertas de desmatamento, é fundamental para diagnosticar assimetrias de participação, identificar as zonas de silêncio em territórios de alta vulnerabilidade, como a Amazônia Legal e o MATOPIBA, e assim mitigar o Efeito Mateus. Com essa integração estrutural, a Ouvidoria pode ir além da conformidade funcional, transformando os registros de participação social e os conflitos socioambientais em inteligência antecipatória e insumo primário para o direcionamento proativo das operações de comando e controle e para a proteção efetiva da biodiversidade.

- iv. **Superação do Paradoxo da Eficiência:** Sugere-se a institucionalização nas rotinas de gestão, exigindo que as áreas finalísticas apresentem o retorno consolidado com evidência material rastreável (ex.: autos de infração, apreensões, termos de embargo, relatórios de vistoria, pareceres técnicos orientativos entre outros, documentos de processos SEI) e o encerramento definitivo da manifestação no Fala.BR, deveria, sempre que possível, ocorrer mediante retorno consolidado da área técnica responsável, informando o desfecho prático adotado e apresentando evidência material ou documental da providência realizada. Nas situações em que a atuação material não for viável, não couber ao Ibama ou não resultar na constatação de infração, o encerramento deve assegurar resposta orientativa aplicável ao caso concreto, acompanhada de agradecimento aos manifestantes, de forma didática e respeitosa, com valorização expressa da participação cidadã, a fim de fortalecer a percepção de justiça procedimental e o controle social. Recomenda, ainda, a institucionalização de indicadores qualitativos, a exemplo da MACES e o IER desenvolvidos neste estudo, como instrumento gerencial para verificar e monitorar as respostas das manifestações encaminhadas às áreas finalísticas visando gerar consequência prática e institucionalmente adequada em relação ao problema ambiental relatado, distinguindo-se de respostas apenas formais ou burocráticas.
- v. **Proposição de políticas públicas estruturais e informacionais** direcionadas à população socialmente vulnerável, que certamente ainda desconhece o potencial das ouvidorias como instrumento de defesa de seus direitos e como canal de denúncias voltado à prevenção de impactos ambientais sobre os recursos naturais do Brasil

Vale destacar que a Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama (Dipro), responsável pela fiscalização ambiental, possui setores especializados de inteligência; geoprocessamento; prevenção e combate a incêndios florestais (PREVFOGO) e a Ouvidoria do Ibama é independente e faz parte do Conselho Gestor do Ibama, sendo assim a integração Ouvidoria, Fiscalização e Governança Ambiental pode contribuir mais para efetividade das ações voltadas para prevenção de danos ambientais e proteção da biodiversidade

Assim, a dissertação mostra que a Ouvidoria do Ibama já funciona bem como canal procedimental de resposta, mas ainda não converte plenamente seus dados em inteligência

estratégica para a governança ambiental. O principal desafio é avançar para uma ouvidoria ativa, capaz de enfrentar *zonas de silêncio*, reduzir assimetrias regionais e fortalecer a governança ambiental e fomentar políticas públicas ambientais.

Entretanto, reconhecem-se as limitações deste estudo, marcadas pelo recorte temporal (2024–2025) e pela dependência de registros estritamente documentais e sistêmicos. Como recomendações para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos longitudinais que mensurem o impacto da recente implementação de painéis gerenciais em Power BI e de tecnologias de Inteligência Artificial, entre outras ações estruturais realizadas pela atual gestão da Ouvidoria. Adicionalmente, encoraja-se a condução de abordagens qualitativas mais aprofundadas — como entrevistas, grupos focais ou estudos etnográficos — junto aos denunciante e aos agentes de fiscalização ambiental na ponta, a fim de capturar percepções subjetivas e barreiras sociais não refletidas nas métricas formais, sobretudo nas regiões em que se manifestam o *Efeito Mateus* e as *Zonas de Silêncio*.

À medida que a crise climática e a perda de biodiversidade se agravam, torna-se cada vez mais urgente compreender como instituições de controle e participação social podem ser reposicionadas como vetores de transformação estrutural. Ao evidenciar tanto as potencialidades quanto os limites de rastreabilidade, integração institucional e efetividade substantiva da Ouvidoria (ambiental) do Ibama, esta dissertação espera contribuir para o seu fortalecimento como uma verdadeira *instituição de sustentabilidade*, capaz de converter a inteligência cidadã em informação estratégica, coordenação institucional e proteção ambiental.

Ao evidenciar os limites e as potencialidades da Ouvidoria do Ibama, este estudo reafirma que a participação cidadã, quando convertida em inteligência estratégica, constitui um pilar fundamental para transformar a governança pública ambiental e garantir a proteção efetiva da biodiversidade no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABSON, D. J.; FISCHER, J.; LEVENTON, J. *et al.* Leverage points for sustainability transformation. *Ambio*, [s. l.], v. 46, n. 1, p. 30-39, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13280-016-0800-y>. Acesso em: 28 jan. 2026.
- BARCO, C. A. The transposition of the ombudsman model to the human rights model domain: its role as a policy entrepreneur. In: HERTOUGH, M.; KIRKHAM, R. (ed.). *Research Handbook on the Ombudsman*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- BELTER, C. W. Visualizing networks of scientific research. *Online*, v. 36, n. 3, p. 22–29, 2012.
- BERGGREN, U. J.; JARKESTIG, U. The Swedish Personal Ombudsman: Support in Decision-Making and Accessing Human Rights. In: STEIN, M. A. *et al.* (ed.). *Mental Health, Legal Capacity, and Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- BIAGINI, L.; DE OLIVEIRA LEITE, R. M.; FERRAZ ESTEVES DE ARAÚJO, J. F.; COUTINHO PASCHOAL DOURADO, D. Legitimidade organizacional: uma conceitualização para a Ouvidoria Pública. *Revista Administração em Diálogo - RAD*, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 125–142, 2022. DOI: 10.23925/2178-0080.2022v24i2.56773.
- BORN, C.; WILLS, R.; BUCKLAND, F. *The Institutional Integrity of the Ombudsman: Independence and Accountability*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 2011.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 dez. 2011a.
- BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 148, p. 1–4, 18 nov. 2011b.
- BRASIL. Ouvidoria Geral da União (OGU). *Orientações para implementação de uma unidade de ouvidoria*. 5. ed. Brasília, DF: CGU, 2012.
- BRASIL. Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre a proteção dos direitos do usuário de serviços públicos. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 154, p. 4–5, 27 jun. 2017a.
- BRASIL. Decreto n.º 9.094, de 17 de julho de 2017. Regulamenta a Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 154, p. 2–3, 18 jul. 2017b.
- BRASIL. Decreto n.º 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 155, p. 3–4, 6 set. 2018a.
- BRASIL. Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm). Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Guia de Implementação do Modelo de Maturidade de Ouvidoria Pública – MMOP*. Brasília: CGU, 2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/65751>. Acesso em: 16 out. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Portaria Normativa CGU n.º 116, de 18 de março de 2024. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ed. 55, p. 134, 20 mar. 2024a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Portaria Normativa CGU n.º 118, de 26 de março de 2024. Define procedimentos para a cessão e a utilização de dados de manifestações de ouvidoria (Fala.BR) para fins de pesquisa. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ed. 61, p. 149, 28 mar. 2024b.

BRASIL. Decreto n.º 12.130, de 7 de agosto de 2024. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 152, p. 5, 8 ago. 2024c.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Portaria IBAMA n.º 26, de 7 de março de 2024. Estabelece procedimento interno para tratamento de denúncias de violência de gênero, raça e diversidade. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 21 mar. 2024d, p. 103.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Portaria IBAMA n.º 28, de 11 de março de 2024. Institui o Comitê Permanente de Gênero, Raça e Diversidade. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 21 mar. 2024e, p. 103.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Portaria IBAMA n.º 108, de 12 de agosto de 2024. Institui o Planejamento Estratégico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para o quadriênio 2024-2027, bem como seus objetivos estratégicos e respectivas metas. Brasília, DF: Ibama, 2024f.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Portaria IBAMA n.º 161, de 30 de novembro de 2024. Institui o Núcleo Gestor do Plano Setorial de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 232, 3 dez. 2024g, p. 102.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Portaria de Pessoal n.º 3.037, de 18 de dezembro de 2024. Dispõe sobre a nomeação para o Núcleo Gestor do Plano Setorial de Prevenção. *Boletim de Serviço do Ibama*, Brasília, DF, n. 245, 20 dez. 2024h.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Portaria Ibama n.º 187, de 30 de dezembro de 2024. Aprova o Plano Nacional Anual de Proteção

Ambiental - Pnapa 2025. *Boletim de Serviço Eletrônico do Ibama*, Brasília, DF, n. 251, p. 104-122, 31 dez. 2024i.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Ouvidoria. *Relatório anual de gestão: Ouvidoria – 2024*. Brasília, DF: Ibama, 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Brasil registra queda de 65,8% nas áreas queimadas e de 46,4% dos focos de calor no primeiro semestre de 2025*. Brasília, DF: MMA, 1 jul. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/brasil-registra-queda-de-65-8-nas-areas-queimadas-e-de-46-4-dos-focos-de-calor-no-primeiro-semester-de-2025>. Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). *Programa Queimadas: BDQueimadas*. São José dos Campos: INPE, [s.d.]. Disponível em: <https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/bdqueimadas/>. Acesso em: 02 mar. 2026a.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Brasil: cidades e estados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2026b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRITO, Maria Ivoneide de Lima; AGUIAR, Larissa dos Santos. Estado, políticas de avaliação e de controle e alguns efeitos na saúde do trabalhador da UnB: o olhar da ouvidoria. In: BRITO, M. I. L.; PFAFFENSELLER, A. C. A.; BERTACHINI, L. (org.). *Ouvidoria Brasileira: cenários e desafios*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 203–226.

BUCK, Trevor; KIRKHAM, Richard; THOMPSON, Brian. *The ombudsman enterprise and administrative justice*. Farnham: Ashgate, 2011.

CALLON, M.; COURTIAL, J. P.; LAVILLE, F. Co-word analysis as a tool for describing the network of interactions between basic and technological research: the case of polymer chemistry. *Scientometrics*, v. 22, n. 1, p. 155-205, 1991. DOI: 10.1007/BF02019280

COCHRAN, William Gemmell. *Sampling techniques*. 3. ed. New York: John Wiley & Sons, 1977.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Os princípios de Veneza: princípios sobre a proteção e promoção da instituição do Ombudsman*. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Princ%C3%ADpios-de-Veneza.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 5. ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2018.

CREUTZFELDT, Naomi. A voice for change? Trust relationships between ombudsmen, individuals and public service providers. *Journal of Social Welfare and Family Law*, v. 38, n. 4, p. 460-479, 2016a. DOI: 10.1080/09649069.2016.1239371.

CREUTZFELDT, Naomi. What do we expect from an ombudsman? Narratives of everyday engagement with the informal justice system in Germany and the UK. *International Journal of Law in Context*, v. 12, n. 4, p. 437-452, 2016b.

CREUTZFELDT, Naomi. *Alternative Dispute Resolution and Access to Justice in the UK*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

CREUTZFELDT, Naomi; BRADFORD, Ben. Dispute resolution outside of courts: procedural justice and decision acceptance among users of ombuds services in the UK. *Law & Society Review*, v. 50, n. 4, p. 985-1016, 2016. DOI: 10.1111/lasr.12234.

CREUTZFELDT, Naomi; GILL, Chris. The ombuds watchers: collective dissent and legal protest among users of public services ombuds. *Social & Legal Studies*, v. 27, n. 3, p. 367-388, 2017. DOI: 10.1177/0964663917721313.

CYRILLO, R. R. Ouvidoria pública: institucionalização, qualidade e aperfeiçoamento da gestão pública. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 6, p. 1023-1041, 2018.

DAHLVIK, J.; POHN-WEIDINGER, A.; KOLLEGER, M. Independence despite political appointment? The curious case of the Austrian Ombudsman Board. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, v. 13, n. 2, p. 181-210, 2020. DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0020>.

DAHLVIK, J.; POHN-WEIDINGER, A. Access to administrative justice and the role of outreach measures: empirical findings on the Austrian Ombudsman Board. *International Journal of Law in Context*, [S. l.], v. 17, n. 4, p. 473-493, 2021.

DAL-ROSSO, Rafael Antonio. *Capacidades dinâmicas em ouvidorias públicas ministeriais*. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

DE BECO, G.; MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

DIAS, Adrielli Santos de Santana. *Ensaio sobre governança, instituições e meio ambiente*. 2024. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública, Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Orientador: Jorge Madeira Nogueira.

DIAS, Adrielli Santos de Santana; NOGUEIRA, Jorge Madeira. Concepções sobre governança ambiental: uma revisão sistemática da literatura. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 71, 2025. DOI: [10.38116/ppp71art4](https://doi.org/10.38116/ppp71art4). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1952>. Acesso em: 09 maio. 2026.

DUKE, K.; GLEESON, H.; MACGREGOR, S.; THOM, B. The risk matrix: Drug-related deaths in prisons in England and Wales, 2015–2020. *Journal of Community Psychology*, v. 52, n. 2, p. 375–390, 2024. **Duke K**, Gleeson H, MacGregor S, Thom B. Disponível em: <https://onlinelibrary-wiley-com.ez54.periodicos.capes.gov.br/doi/10.1002/jcop.22989>. Acesso em 18 nov. 2025.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW – VENICE COMMISSION. *Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution*. Strasbourg: Council of Europe, 2019. (CDL-AD(2019)005).

FALCÃO, Rosa Ângela de Brito; RIBEIRO, Edilene Maria Vasconcelos. A Ouvidoria como espaço de mediação de conflitos na Administração Pública no Brasil. In: BRITO, M. I. L.;

- PFAFFENSELLER, A. C. A.; BERTACHINI, L. (org.). *Ouvidoria Brasileira: cenários e desafios*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 252-263.
- FERNANDES, Fernando Manuel Bessa; MOREIRA, Marcelo Rasga; RIBEIRO, José Mendes; OUVENEY, Assis Mafort; OLIVEIRA, Flávio José Fonseca de; MORO, Maria Francisca Abritta. Inovação em ouvidorias do SUS – reflexões e potencialidades. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, n. 8, p. 2547–2554, 2016.
- FERRIS, Charles; GOODMAN, B.; MAYER, G. *Brief on the Office of the Ombudsman* (Occasional Paper No. 6). International Ombudsman Institute, 1980.
- FIELD, C. The ombudsman in the 21st century. *University of Western Australia Law Review*, v. 43, n. 1, p. 118–123, 2018.
- FREITAS, Camila Santos de. *A Ouvidoria Pública Federal e o Acesso à Informação: uma análise a partir das manifestações dos cidadãos*. 2018. 203 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.
- GERÔNIMO, Rosinete Lourenço. *Ouvidoria como ferramenta de gestão de Conselhos de Profissões: Estudo de Caso do Conselho Regional de Enfermagem do Amazonas*. 2022. 167 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Econômica de Finanças Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 8. ed. Barueri, SP: Atlas, 2026. ISBN 978-65-5977-787-7.
- GILL, C. What can government learn from the ombudsman? In: HERTOUGH, M.; KIRKHAM, R. (ed.). *Research Handbook on the Ombudsman*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018. p. 298–318.
- GILL, C.; MULLEN, T.; VIVIAN, N. The Managerial Ombudsman. *The Modern Law Review*, v. 83, n. 4, p. 797-830, 2020. DOI: 10.1111/1468-2230.12523.
- GLUŠAC, Luka. Ombudsman as a human rights actor: the problem of paradoxes. *Philosophy and Society*, v. 30, n. 4, p. 493–508, 2019. DOI: 10.2298/FID1904493G.
- GLUŠAC, Luka. A critical appraisal of the Venice Principles on the protection and promotion of the Ombudsman: An equivalent to the Paris Principles?. *Human Rights Law Review*, v. 21, n. 1, p. 22–53, 2021. DOI: 10.1093/hrlr/ngaa040.
- GLUŠAC, Luka. *Leaving no one behind, leaving no one unaccountable: ombuds institutions, good (security sector) governance and Sustainable Development Goal 16*. London: Ubiquity Press, 2023. DOI: 10.5334/bcw.
- GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. 2000. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.
- GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Modelos de ouvidorias públicas no Brasil. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 13-42.

- GUIMARÃES, Paulo Rodrigo Ribeiro; QUEIROZ, Elizabeth. A Ouvidoria como copartícipe da gestão da qualidade dos serviços prestados aos usuários do Hospital Universitário de Brasília. In: BRITO, M. I. L.; PFAFFENSELLER, A. C. A.; BERTACHINI, L. (org.). *Ouvidoria Brasileira: cenários e desafios*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 239–251.
- HERTOGH, Marc; KIRKHAM, Richard. The ombudsman and administrative justice: from promise to performance. In: HERTOGH, Marc; KIRKHAM, Richard (ed.). *Research Handbook on the Ombudsman*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018. p. 1-15. DOI: 10.4337/9781786431257.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.
- HUBEAU, B. The Profile of Complainants: How to Overcome the 'Matthew Effect'? In: HERTOGH, M.; KIRKHAM, R. (ed.). *Research Handbook on the Ombudsman*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- INGRAMS, A. Public Values in the Age of Big Data: A Public Information Perspective. *Policy & Internet*, v. 11, n. 2, p. 128–148, 2019. DOI: 10.1002/poi3.193.
- INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE (IOI). *Bylaws*. Adopted by the General Assembly in Wellington, New Zealand, 13 November 2012. Wellington: IOI, 2012.
- JOSINO, J. R.; FONTELES, J. C. P.; PORDEUS, M. P. A Ouvidoria como Instrumento de Governança Pública. *Revista Contemporânea*, v. 3, n. 8, p. 12096–12113, 2023.
- KESSLER, M. M. Bibliographic coupling between scientific papers. *American Documentation*, v. 14, n. 1, p. 10–25, 1963. DOI: 10.1002/asi.5090140103.
- KHAITAN, T. Guarantor institutions. *Asian Journal of Comparative Law*, v. 16, n. S1, p. S40–S59, 2021. DOI: 10.1017/asjcl.2021.19.
- KIRKHAM, R.; ALLT, A. Making sense of the case law on ombudsman schemes. *Journal of Social Welfare and Family Law*, v. 38, n. 2, p. 191–206, 2016. DOI: 10.1080/09649069.2016.1156889.
- LACERDA, A. V. *As ouvidorias do Brasil Colônia*. Curitiba: Juruá, 2007.
- LANG, A. Alternatives to Adjudication in International Law: A Case Study of the Ombudsperson to the ISIL and Al-Qaida Sanctions Regime of the UN Security Council. *American Journal of International Law*, v. 117, n. 1, p. 104–138, 2023. DOI: 10.1017/ajil.2022.69.
- LANGTRY, D.; ROBERTS LYER, K. *National Human Rights Institutions: Rules, Requirements and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- LEON MENDOZA, J. C. Determinantes económicos y sociopolíticos de los conflictos socioambientales en el Perú. *Revista de Investigaciones Altoandinas*, v. 21, n. 2, p. 122–138, 2019. DOI: 10.18271/ria.2019.456.
- LIKERT, Rensis. A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, v. 22, n. 140, p. 1-55, 1932.

- LYRA, Rubens Pinto. Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. p. 103-132.
- MACHADO, Renato Nóbrega Rodrigues. *Controle social e Tribunal de Contas: um estudo de caso sobre a participação da sociedade catarinense na fiscalização da gestão pública realizada pelo Tribunal de Contas do Estado*. 2025. 93 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2025.
- MAPBIOMAS. *Relatório anual do desmatamento no Brasil 2024: RAD 2024*. São Paulo: MapBiomass, 2025. Disponível em: <https://alerta.mapbiomas.org/relatorio/>. Acesso em: 15 out. 2025
- MARCELINO, Luana. *Ouvidoria e seus elementos de maturidade: análise do plano de integridade das organizações públicas e sua relação com a maturidade das ouvidorias*. 2023. 67 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.
- MARIANO, Ari Melo; SANTOS, Maíra Rocha. *Revisão da Literatura: Apresentação de uma Abordagem Integradora*. In: AEDEM INTERNATIONAL CONFERENCE, 26., 2017, Reggio di Calabria. *Economy, Business and Uncertainty: ideas for a European and Mediterranean industrial policy?*. Reggio di Calabria: AEDEM, 2017. p. 427-443. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/319547360>. Acesso em: 7 maio 2026.
- MATHIS, O. L.; ROSE, M.; NEWIG, J.; BAUER, S. Toward the sustainability state? Conceptualizing national sustainability institutions and their impact on policy-making. *Environmental Policy and Governance*, v. 33, n. 3, p. 313–324, 2023. DOI: 10.1002/eet.2032.
- MAULDIN, Rebecca. L.; LEE, Kathy; TANG, Weizhou; HERRERA, Sarah; Williams, Antwan. Supports and gaps in federal policy for addressing racial and ethnic disparities among long-term care facility residents. *Journal of Gerontological Social Work*, v. 63, n. 4, p. 354–370, 2020. DOI: 10.1080/01634372.2020.1758270.
- MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2016.
- MORENO, Erika. *Human rights ombudsmen in Latin America: from Justitieombudsman to Defensor del Pueblo*. Amherst, NY: Cambria Press, 2020.
- MORENO, E. Improving the democratic brand through institution building: Ombudsmen and corruption in Latin America, 2000–2011. *Latin American Policy*, v. 7, n. 1, p. 126–146, 2016. DOI: 10.1111/lamp.12094.
- MUÑOZ MUÑOZ, D.; MERCADO GARCÍA, Y. C. Intervención del Estado en los conflictos socioambientales en el Perú. *Vox Juris*, v. 41, n. 2, p. 15–32, 2023. DOI: 10.24265/voxjuris.2023.v41n2.02.
- REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- ROMÃO, José Eduardo Elias. *A Ouvidoria-Geral da União e o papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social*. Brasília: Editora UnB, 2014.

- ROMÃO, José Eduardo Elias. *Ouvidorias do Brasil: Unidas na Integridade, na Democracia e nos Direitos Humanos*. Brasília: Amanuense, 2025.
- ROMÃO, José Eduardo Elias. A efetividade da Ouvidoria-Geral da União. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016. p. 187-202.
- ROOSBROEK, S. V.; DE WALLE, S. V. The Relationship Between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis. *Negotiation Journal*, v. 24, n. 3, p. 287-302, 2008.
- SANDEFUR, R. L. Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality. *Annual Review of Sociology*, v. 34, p. 339-358, 2008.
- SANTOS, Aline Regina; COSTA, Jane Iara Pereira da; BURGER, Fabrício; BORJA, Guilherme Régis de. Quem conhece as ouvidorias públicas? Um estudo sobre a imagem percebida por cidadãos de Florianópolis (SC). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 22, n. 73, p. 195-224, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.66025>.
- SANTOS, Aline Regina; COSTA, Jane Iara Pereira da; BURGER, Fabrício; TEZZA, Rafael. O papel da Ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3200>.
- SANTOS, M.; VISENTINI, M. S. Elaboração de um ranking da transparência e compreensão das práticas de gestão de municípios integrantes do COREDE Missões-RS. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 10, n. 4, p. 239-247, 2018. DOI: [10.21118/apgs.v10i4.1925](https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.1925).
- SEVERO, Ana Karla de Sousa. Ouvidoria pública como espaço de participação social: um recorte sobre a pesquisa de satisfação em ambiente hospitalar. In: BRITO, M. I. L.; PFAFFENSELLER, A. C. A.; BERTACHINI, L. (org.). *Ouvidoria Brasileira: cenários e desafios*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 91-98.
- SILVA, Raelma Paz; JESUS, Elizabeth Alves de; RICARDI, Luciani Martins; SOUSA, Maria Fátima de; MENDONÇA, Ana Valéria Machado. O pensamento dos gestores municipais sobre a ouvidoria como um potencial instrumento de gestão participativa do SUS. *Saúde em Debate*, v. 40, n. 110, p. 81-94, 2016.
- SMALL, H. Co-citation in the scientific literature: a new measure of the relationship between two documents. *Journal of the American Society for Information Science*, v. 24, n. 4, p. 265-269, 1973. DOI: [10.1002/asi.4630240406](https://doi.org/10.1002/asi.4630240406).
- SPIGELMAN, J. The integrity branch of government. *Australian Law Journal*, v. 78, n. 11, p. 724, 2004.
- STOJILOVSKA, Ana. Fostering a democratic and socially just energy transition: How do Ombudspersons in Europe frame energy poverty? *Energy Research & Social Science*, v. 107, 103363, 2024. DOI: [10.1016/j.erss.2023.103363](https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103363).
- SUBRAMANIAN, H.; SENGUPTA, A.; XU, Y. Patient Health Record Protection Beyond the Health Insurance Portability and Accountability Act: Mixed Methods Study. *J Med Internet Res*, v. 26, n. 1, p. e59674, 2024. DOI: [10.2196/59674](https://doi.org/10.2196/59674).

TAVARES, A. F.; PIRES, S. M.; TELES, F. Voice, responsiveness, and alternative policy venues: An analysis of citizen complaints against the local government to the national Ombudsman. *Public Administration*, v. 100, n. 4, p. 1054–1072, 2022. DOI: 10.1111/padm.12787.

THOMSON, S. Administrative law as a determinant of public health. *Canadian Journal of Public Health*, v. 115, n. 1, p. 168–172, 2024. DOI: 10.17269/s41997-023-00826-w.

THOMSON, S. The public sector ombudsman in Greater China: Four “Chinese” models of administrative supervision. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, v. 39, n. 2, p. 435–490, 2017.

TOMCZAK, P.; MCALLISTER, S. Prisoner death investigations: a means for improving safety in prisons and societies? *Journal of Social Welfare and Family Law*, v. 43, n. 2, p. 212–230, 2021. DOI: 10.1080/09649069.2021.1917714.

TOMCZAK, P.; QUINN, K.; TRAYNOR, C. (Re)constructing Prisoner Death Investigations: A Case Study of Suicide Investigations from England and Wales. *Law & Social Inquiry*, v. 49, n. 3, p. 1842–1876, 2024. DOI: 10.1017/lsi.2023.75.

TUSHNET, M. *The new fourth branch: Institutions for protecting constitutional democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

VAN ECK, N. J.; WALTMAN, L. Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. *Scientometrics*, v. 84, n. 2, p. 523–538, 2010. DOI: 10.1007/s11192-009-0146-3.

VAN ECK, N. J.; WALTMAN, L. Visualizing bibliometric networks. In: DING, Y.; ROUSSEAU, R.; WOLFRAM, D. (org.). *Measuring Scholarly Impact: Methods and Practice*. Cham: Springer, 2014. p. 285–320. DOI: 10.1007/978-3-319-10377-8\_13.

VOSVIEWER MANUAL. Leiden: CWTS, 2023. Disponível em: <http://www.vosviewer.com/documentation>. Acesso em: 17 ago. 2025.

WARREN, M. E. Voting with Your Feet: Exit-based Empowerment in Democratic Theory. *American Political Science Review*, v. 105, n. 4, p. 683–701, 2011. DOI: 10.1017/S0003055411000323.

WELCH, B. L. The generalization of “Student’s” problem when several different population variances are involved. *Biometrika*, v. 34, n. 1-2, p. 28–35, 1947.

WILLIAMS, J.; GILL, C.; HIRST, C. Towards therapeutic complaints resolution. In: GROVES, M.; STUHMCKE, A. (ed.). *The Ombudsman in the Modern State*. Oxford: Hart Publishing, 2022. p. 265–286.

## APÊNDICE A – SÍNTESE DOS MÉTODOS E RESULTADOS DAS ANÁLISES ESTATÍSTICAS [fn1](#)

Quadro A - Síntese dos métodos e resultados das análises estatísticas da amostra qualitativa (2024–2025).

| Método/<br>procedimento<br>estatístico                 | Conceito e<br>aplicação no<br>estudo                                                                                                                                                                     | Parâmetros, hipóteses<br>ou critérios                                                                                                                                       | Resultados<br>encontrados                                                                                                                                                                               | Interpretação<br>analítica                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Cálculo do tamanho da amostra para população finita | Procedimento adotado para definir uma amostra qualitativa com respaldo estatístico, compatível com o universo de manifestações sobre biodiversidade registradas no período analisado <a href="#">fn1</a> | População $N = 30.641$ ; nível de confiança de 95%; margem de erro de 5%; $p = 0,5$ ; $q = 0,5$ ; fórmula de Cochran com correção para população finita <a href="#">fn1</a> | A amostra final definida foi de 380 manifestações <a href="#">fn1</a>                                                                                                                                   | O dimensionamento permitiu trabalhar com uma base suficientemente robusta para a análise qualitativa, sem perder representatividade do universo empírico da pesquisa <a href="#">fn1</a> |
| 2. Amostragem aleatória estratificada proporcional     | Técnica utilizada para assegurar que a amostra mantivesse a estrutura da população original quanto à tipologia das manifestações e à distribuição territorial <a href="#">fn1</a>                        | Estratificação por tipo de manifestação e Unidade da Federação; sorteio em Excel com geração aleatória; definição proporcional de cotas por estrato <a href="#">fn1</a>     | Composição da amostra:<br>Comunicação de irregularidades = 210 (55,39%);<br>Denúncia = 162 (42,53%);<br>Solicitação = 4 (0,98%);<br>Reclamação = 3 (0,86%);<br>Sugestão = 1 (0,24%) <a href="#">fn1</a> | O procedimento reduziu o risco de viés amostral e preservou a presença de estratos menos frequentes, inclusive de áreas associadas a “Zonas de Silêncio” <a href="#">fn1</a>             |

| <b>Método/<br/>procedimento<br/>estatístico</b>                           | <b>Conceito e<br/>aplicação no<br/>estudo</b>                                                                                                                                | <b>Parâmetros, hipóteses<br/>ou critérios</b>                                                                                                                                  | <b>Resultados<br/>encontrados</b>                                                                                   | <b>Interpretação<br/>analítica</b>                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Base analítica efetivamente examinada                                  | Nem toda manifestação sorteada foi utilizada nos testes de efetividade substantiva, pois parte dos registros foi classificada como inviável ou duplicada <a href="#">fn1</a> | Do total de 380 protocolos sorteados, 369 foram classificados como tratáveis/analisáveis; os demais incluíram casos inviáveis e um caso de duplicidade <a href="#">fn1</a>     | A base central dos testes sobre efetividade, evidência de ação e clareza foi n = 369 <a href="#">fn1</a>            | Esse recorte melhora a consistência analítica, porque evita medir efetividade substantiva em casos que não possuíam conteúdo técnico suficiente para avaliação <a href="#">fn1</a>                                                                        |
| 4. Estatística descritiva do Índice de Efetividade e Resolutividade (IER) | A estatística descritiva foi usada para resumir o comportamento do IER, medindo tendência central e dispersão das pontuações atribuídas às respostas <a href="#">fn1</a>     | Escala Likert de 1 a 5; medidas: média, mediana, desvio-padrão e intervalo de confiança de 95% <a href="#">fn1</a>                                                             | Média = 3,087; mediana = 3; desvio-padrão = 0,387; IC 95% = [2,7; 3,474] <a href="#">fn1</a>                        | O centro da distribuição em torno do nível 3 mostra que a Ouvidoria operou predominantemente em um patamar intermediário, com encaminhamento ou resposta formalmente adequada, porém sem demonstração robusta de desfecho finalístico <a href="#">fn1</a> |
| 5. Distribuição ordinal do IER (N=369)                                    | A classificação em níveis permite observar não apenas a média, mas a concentração real dos casos em cada tipo de desfecho qualitativo <a href="#">fn1</a>                    | Nível 1 = inconclusiva/inadequada; Nível 2 = burocrática/informativa; Nível 3 = indireta/potencial; Nível 4 = direta em curso; nível 5 = plena/finalística <a href="#">fn1</a> | Nível 1 = 0; Nível 2 = 0 (0,0%); nível 3 = 350 (94,9%); Nível 4 = 6 (1,6%); Nível 5 = 13 (3,5%) <a href="#">fn1</a> | A forte concentração no nível 3 indica predomínio de respostas com efetividade indireta ou potencial. Casos com efetividade plena foram residuais, o que sustenta a interpretação de baixa resolutividade finalística <a href="#">fn1</a>                 |

| Método/<br>procedimento<br>estatístico                       | Conceito e<br>aplicação no<br>estudo                                                                                                                                                          | Parâmetros, hipóteses<br>ou critérios                                                                                                                                                                       | Resultados<br>encontrados                                                                                                                        | Interpretação<br>analítica                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6. Evidência material de ação                                | Essa dimensão verifica se a resposta administrativa contém traço documental de providência concreta, diligência, desfecho ou ação rastreável <a href="#">fn1</a>                              | Critério qualitativo aplicado às manifestações tratadas ( $n = 369$ ), com foco na presença de documentos, providências, encaminhamentos materializados ou desfechos explicitados <a href="#">fn1</a>       | A pesquisa identificou evidência material de ação em 3,2% dos casos <a href="#">fn1</a>                                                          | O achado confirma que, embora a resposta institucional exista e seja formalmente adequada em grande parte da amostra, raramente ela demonstra, de modo verificável, a materialidade do resultado estatal <a href="#">fn1</a>                                                                     |
| 7. Estatística descritiva da clareza e justiça procedimental | Indicador voltado a captar a qualidade formal da resposta: inteligibilidade, urbanidade, coerência, fundamentação mínima e percepção de tratamento procedimental adequado <a href="#">fn1</a> | Escala de 1 a 5; medidas: média, mediana, desvio-padrão e IC 95%; base analítica ( $n = 369$ ) <a href="#">fn1</a>                                                                                          | Média = 4,184; mediana = 4; desvio-padrão = 0,457; IC 95% = [4,138; 4,230]; 97,1% dos casos concentraram-se nos níveis 4 e 5 <a href="#">fn1</a> | Os dados demonstram desempenho procedimental elevado. A Ouvidoria respondeu de forma clara, organizada e compatível com padrões formais de atendimento público <a href="#">fn1</a>                                                                                                               |
| 8. Teste t de Welch para amostras independentes              | O teste t de Welch foi utilizado para comparar médias entre dois grupos independentes quando não se assume homogeneidade de variâncias <a href="#">fn1</a>                                    | Hipóteses: $H0: \mu_{lbama} = \mu_{outros}$ ; $H1: \mu_{lbama} > \mu_{outros}$ ; grupos: manifestações de competência direta do lbama versus manifestações encaminhadas a outros órgãos <a href="#">fn1</a> | lbama: média = 3,21; DP = 0,56; $n = 96$ . Outros órgãos: média = 3,04; DP = 0,29; $n = 273$ . $t = 2,74$ ; $p = 0,007$ <a href="#">fn1</a>      | O resultado indica diferença estatisticamente significativa entre os grupos. Quando o lbama detém governabilidade direta sobre o caso, o nível médio de efetividade é superior, sugerindo maior capacidade institucional de produzir respostas com desfecho mais consistente <a href="#">fn1</a> |

| Método/<br>procedimento<br>estatístico                           | Conceito e<br>aplicação no<br>estudo                                                                                                                         | Parâmetros, hipóteses<br>ou critérios                                                                                                                                       | Resultados<br>encontrados                                                                                                     | Interpretação<br>analítica                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9. ANOVA <i>one-way</i>                                          | A análise de variância foi empregada para verificar se as médias do IER diferem entre vários subgrupos temáticos de manifestações <a href="#">fn1</a>        | Hipótese nula: igualdade entre as médias dos subassuntos; hipótese alternativa: ao menos uma média difere; agrupamento por subassunto de biodiversidade <a href="#">fn1</a> | $F = 2,37; p = 0,0047$ <a href="#">fn1</a>                                                                                    | Houve diferença estatisticamente significativa entre subassuntos. Casos ligados à fauna silvestre em cativeiro e corte de árvores tenderam a apresentar desempenho ligeiramente superior ao de temas como desmatamento, degradação e poluição <a href="#">fn1</a> |
| 10. Correlação de <i>Spearman</i> entre evidência material e IER | Coefficiente não paramétrico utilizado para medir associação monotônica entre duas variáveis ordinais ou não normalmente distribuídas <a href="#">fn1</a>    | Aplicado entre a pontuação de evidência material de ação e o IER <a href="#">fn1</a>                                                                                        | A análise indicou associação positiva com elevada significância estatística ( $\rho = 0,653; p < 0,001$ ) <a href="#">fn1</a> | O resultado mostra que, à medida que cresce a evidência material de ação, também tende a crescer o nível de efetividade. Em termos substantivos, materialidade documental e efetividade caminham juntas <a href="#">fn1</a>                                       |
| 11. Correlação de <i>Spearman</i> entre governança e IER         | Teste voltado a examinar se níveis mais altos de integração ao planejamento e à governança institucional se associam a maior efetividade <a href="#">fn1</a> | Associação monotônica entre a pontuação de governança/integração institucional e IER <a href="#">fn1</a>                                                                    | Foi observada associação positiva fraca ( $\rho = 0,151; p = 0,0036$ ). <a href="#">fn1</a>                                   | A integração institucional parece contribuir para a efetividade, mas com intensidade limitada. Isso sugere que o uso estratégico dos dados da ouvidoria ainda ocorre de modo incipiente <a href="#">fn1</a>                                                       |

| Método/<br>procedimento<br>estatístico                       | Conceito e<br>aplicação no<br>estudo                                                                                                              | Parâmetros, hipóteses<br>ou critérios                                                                                                                                     | Resultados<br>encontrados                                                                                                                                                                 | Interpretação<br>analítica                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12. Correlação de <i>Spearman</i> entre governança e clareza | Verifica se respostas mais bem inseridas no circuito de governança também apresentam maior qualidade formal <a href="#">fn1</a>                   | Associação monotônica entre governança e clareza/justiça procedimental <a href="#">fn1</a>                                                                                | Foi observada associação positiva fraca ( $\rho = 0,123$ ; $p = 0,018$ ). <a href="#">fn1</a>                                                                                             | O resultado sugere alguma convergência entre organização institucional e qualidade procedimental, embora essa relação não seja forte <a href="#">fn1</a>                                                                                                                                 |
| 13. Correlação de <i>Spearman</i> entre clareza e IER        | Teste usado para verificar se respostas mais claras também são mais efetivas no plano substantivo <a href="#">fn1</a>                             | Associação monotônica entre clareza/justiça procedimental e IER <a href="#">fn1</a>                                                                                       | $\rho = 0,064$ ; $p = 0,217$ <a href="#">fn1</a>                                                                                                                                          | Não houve associação estatisticamente significativa. Em outras palavras, uma resposta ser clara e bem redigida não implica, por si só, maior efetividade substantiva <a href="#">fn1</a>                                                                                                 |
| 14. Análise combinada do <i>paradoxo da eficiência</i>       | Cruzamento entre variáveis de clareza, efetividade e governança para revelar dissociações estruturais entre forma e resultado <a href="#">fn1</a> | Casos com alta clareza ( $\geq 4$ ) e baixa efetividade ( $IER \leq 3$ ); e casos com alta clareza, baixa efetividade e baixa governança ( $\leq 2$ ) <a href="#">fn1</a> | 91,9% dos casos combinaram alta clareza com baixa efetividade <a href="#">fn1</a> . 89,4% reuniram simultaneamente alta clareza, baixa efetividade e baixa governança <a href="#">fn1</a> | Esse padrão sintetiza empiricamente o <i>Paradoxo da Eficiência</i> : a Ouvidoria apresenta desempenho procedimental elevado, mas esse padrão formal não se converte, na maior parte dos casos, em materialidade da ação nem em integração sistêmica ao planejamento <a href="#">fn1</a> |

| <b>Método/<br/>procedimento<br/>estatístico</b> | <b>Conceito e<br/>aplicação no<br/>estudo</b>                                                                | <b>Parâmetros, hipóteses<br/>ou critérios</b>                                                                   | <b>Resultados<br/>encontrados</b>                                                                                                                                                                                    | <b>Interpretação<br/>analítica</b>                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15. Síntese substantiva do bloco estatístico    | Integração dos resultados descritivos e inferenciais no contexto do problema de pesquisa <a href="#">fn1</a> | Consideração conjunta de IER, clareza, evidência material, governança e testes inferenciais <a href="#">fn1</a> | O estudo mostrou simultaneamente alta clareza procedimental, baixa evidência material de ação, predomínio do nível 3 do IER, efeito da governabilidade institucional e diferenças por subassunto <a href="#">fn1</a> | Em conjunto, os resultados sustentam a conclusão de que a Ouvidoria do Ibama opera predominantemente em um patamar de conformidade funcional, com baixa conversão dos registros em resultados finalísticos documentalmente rastreáveis <a href="#">fn1</a> |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Plataforma Fala.BR (2024–2025) e da análise qualitativa amostral desenvolvida na dissertação.

## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO ENVIADO À OUVIDORIA DO IBAMA

---

Solicitação de Participação em Pesquisa Acadêmica - Efetividade e Governança na Ouvidoria do Ibama (Mestrado Profissional/UnB)

---

De Antonio Augusto Aguiar Ferreira <antonio-augusto.ferreira@ibama.gov.br>

Data Qua, 18/03/2026 10:20

Para [REDACTED]@ibama.gov.br>

Cc 241130402@aluno.unb.br; [REDACTED]

**Prezada Ouvidora do Ibama [REDACTED],**

Solicito sua colaboração na fase final da minha pesquisa de Mestrado Profissional em Economia, com concentração em Governança do Setor Público, na Universidade de Brasília (UnB).

A pesquisa, intitulada *"A Ouvidoria como Instrumento de Governança Ambiental: O Uso de Dados de Participação Social no Planejamento de Proteção à Biodiversidade"*, analisou uma amostra de 30.641 manifestações de ouvidoria, relativas à biodiversidade, no período de 2024 a 2025. Os resultados preliminares evidenciaram a relevância da Ouvidoria, mas também apontaram lacunas na conversão das demandas em inteligência estratégica rastreável, transparência e gestão de competências.

Com o objetivo de confirmar ações já executadas e suprir lacunas não evidenciadas exclusivamente pelos dados extraídos da Plataforma Fala.BR e do Painel Resolveu?, elaboramos o questionário abaixo. Suas respostas serão fundamentais para consolidar os resultados do estudo e refletir as inovações e práticas reais da atual gestão.

### QUESTIONÁRIO DE PESQUISA: AÇÕES EFETIVAS DA OUVIDORIA DO IBAMA

**Eixo 1: Integração com o Planejamento Estratégico e Operacional** *Contexto: A pesquisa documental indicou que a utilização de dados de ouvidoria possui imenso potencial para fomentar a inteligência da fiscalização e subsidiar o Planejamento Estratégico (PE 2024-2027) e o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa), entre outras atividades fiscalizatórias.*

1. **Articulação Institucional:** Como a Ouvidoria do Ibama tem desenvolvido a articulação com o planejamento institucional estratégico e o planejamento operacional das áreas finalísticas (sobretudo a fiscalização ambiental)? Existem rotinas consolidadas para transformar os registros individuais em análises agregadas que fomentem as atividades finalísticas de proteção à biodiversidade e definição de áreas críticas?

#### RESPOSTA:

Embora ainda não exista uma articulação formal e sistematizada da Ouvidoria com o planejamento institucional estratégico e com o planejamento operacional das áreas

finalísticas — especialmente no que se refere à fiscalização ambiental —, a Ouvidoria do Ibama tem buscado promover essa integração de forma progressiva.

Nesse contexto, temas considerados sensíveis, recorrentes ou de grande repercussão são sistematicamente levados pela equipe da Ouvidoria às áreas competentes, por meio de reuniões, interlocuções diretas e documentos do tipo Informe, com vistas a subsidiar a atuação institucional e fomentar a tomada de decisão.

No que se refere à transformação de registros individuais em análises agregadas, a Ouvidoria já desenvolve rotinas de monitoramento de manifestações, com foco na identificação de padrões, recorrências e variações anômalas de temas. Esse monitoramento é realizado por meio de painéis gerenciais desenvolvidos internamente, sendo atualmente conduzido por equipe designada para essa finalidade, ainda com tratamento predominantemente manual.

Adicionalmente, a Ouvidoria do Ibama encontra-se em articulação com a Controladoria-Geral da União (CGU) e com a área de tecnologia da informação (CGTI) para avançar na utilização de soluções baseadas em inteligência artificial, com o objetivo de viabilizar a análise automatizada e em larga escala do teor das manifestações, ampliando a capacidade de geração de inteligência.

Destaca-se, nesse sentido, a participação da Ouvidoria do Ibama no projeto piloto Toolkit Fala.BR, coordenado pela CGU, ao lado de cinco outras ouvidorias federais. Por meio do projeto, a CGU desenvolveu um programa de computador para facilitar extração, processamento e análise de manifestações do Fala.BR com o uso de palavras-chave e recurso de LLM (I.A.). A Ouvidoria do Ibama encontra-se na fase de extrações e testes com base em casos práticos.

Como resultado dessas análises de padrões e recorrências, são elaborados, sempre que pertinente, informes técnicos destinados às áreas finalísticas. Esses documentos não apenas consolidam dados quantitativos e qualitativos das manifestações, como também apresentam proposições de melhoria (papel propositivo da Ouvidoria), com foco no aperfeiçoamento de políticas públicas, processos e serviços.

Ressalta-se, ainda, que essa experiência foi recentemente apresentada pela Ouvidoria do Ibama, em 17/03/2026, em evento da Rede de Governança, Integridade, Riscos e Controles (GIRC), coordenada pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), no qual foram compartilhadas as práticas de análise estruturada de dados de ouvidoria como instrumento de geração de inteligência e apoio à tomada de decisão. A Ouvidoria do Ibama foi convidada a apresentar sua experiência exatamente por ter um diferencial em relação às demais ouvidorias públicas federais no que se refere ao monitoramento e estruturação de dados para apoiar a tomada de decisões. A gravação do evento encontra-se no youtube do MGI (link) e divulgado no sítio eletrônico do Ibama (link) e no LinkedIn do instituto (link).

**2. Evidências Materiais:** Quais documentos, normativos internos ou números de processos SEI poderiam ser citados como evidência dessas tratativas e integrações, caso já estejam em execução?

**RESPOSTA:**

Embora ainda não exista uma articulação formal e sistematizada da Ouvidoria com o planejamento institucional estratégico e com o planejamento operacional das áreas finalísticas — especialmente no que se refere à fiscalização ambiental —, a Ouvidoria do Ibama tem buscado promover essa integração de forma progressiva.

As iniciativas mencionadas podem ser evidenciadas por meio de:

- painéis gerenciais internos desenvolvidos pela Ouvidoria para monitoramento de manifestações. O Painel Cidadão, destinado ao público externo, encontra-se publicado no site do Ibama ([link](#)). Os Painéis Áreas e Ouvidoria são de uso interno e somente poderão ser disponibilizados mediante solicitação formal);
- informes técnicos produzidos e encaminhados às áreas finalísticas;
- apresentação institucional realizada no âmbito da Rede GIRC (17/03/2026). A gravação do evento encontra-se no youtube do MGI ([link](#)) e divulgado no sítio eletrônico do Ibama ([link](#)) e no LinkedIn do instituto ([link](#)).

3. **Inteligência de Fiscalização:** A Ouvidoria conta atualmente com a expertise de profissionais especialistas em meio ambiente para a emissão de pareceres técnicos específicos ou notas informativas direcionadas aos setores de fiscalização e controle ambiental? Como ocorre essa conversão do relato cidadão em utilidade tática imediata ou preventiva?

**RESPOSTA:**

A Ouvidoria do Ibama conta, em sua equipe, com servidores da carreira de Especialista em Meio Ambiente, incluindo analistas ambientais, o que possibilita maior qualificação na análise das manifestações e na interlocução com as áreas finalísticas.

Essa expertise técnica contribui diretamente para a conversão dos relatos dos cidadãos em insumos qualificados, seja por meio da identificação de indícios relevantes, seja pela contextualização ambiental das demandas, permitindo a elaboração de informes mais consistentes e aderentes às necessidades da fiscalização e do controle ambiental.

Importa destacar que a Ouvidoria do Ibama se encontra em estágio avançado em relação a outras ouvidorias no que se refere ao uso estruturado de dados para geração de inteligência, apesar de reconhecer que ainda precisa aprimorar o trabalho e incorporar novas tecnologias ao processo.

Corroborando essa tendência, a CGU, sabedora das dificuldades de análise de manifestações por parte das Ouvidorias, anunciou, em evento realizado em 18/03/2026 - Dia da Ouvidoria ([link](#)), o desenvolvimento de uma nova funcionalidade no âmbito da Plataforma Fala.BR voltada à análise automatizada do teor das manifestações por meio de inteligência artificial. Trata-se de uma demanda recorrente das ouvidorias do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal ([SisOuv](#)), que atualmente enfrentam limitações operacionais para realizar análises qualitativas em larga escala.

**Eixo 2: Transparência, Acompanhamento e Proteção ao Denunciante** *Contexto: Identificou-se o desafio de alinhar o sigilo/anonimato à necessidade de dar retorno ao cidadão sobre a efetividade da ação do Estado.*

1. **Acompanhamento de Denúncias Anônimas:** O usuário que opta por fazer uma manifestação de ouvidoria (Comunicação de Irregularidade) sem a sua identificação na Plataforma Fala.BR possui, atualmente, alguma forma de acompanhar os resultados do tratamento de sua demanda, em conformidade com os princípios de transparência pública? Existe alguma discussão com a CGU nesse sentido?

**RESPOSTA:**

A Plataforma Fala.BR é ferramenta de uso obrigatório pelas ouvidorias integrantes do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), nos termos do art. 8º da Portaria Normativa CGU n.º 116/2024, sendo desenvolvida e gerida pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do sistema.

No que se refere às comunicações de irregularidade, registradas de forma anônima, conforme as funcionalidades atualmente disponíveis na Plataforma e em consonância com as normas vigentes, não é possível ao denunciante realizar o acompanhamento do tratamento de sua demanda. Isso ocorre porque, ao optar pelo anonimato, não há registro de dados que permitam a vinculação da manifestação a um usuário específico, medida que visa resguardar sua segurança.

O próprio desenho normativo reforça essa lógica. Nos termos do art. 23 do Decreto n.º 9.492/2018:

- informações não identificadas não configuram manifestações e não obrigam resposta conclusiva (§1º);
- comunicações de irregularidade, ainda que anônimas, devem ser encaminhadas para apuração, desde que presentes indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade (§2º).

Dessa forma, o tratamento das denúncias anônimas não gera obrigatoriedade de resposta ao manifestante, além de, atualmente, não ser operacionalmente viável no âmbito da Plataforma Fala.BR que o usuário acompanhe sua manifestação, já que não dispõe de funcionalidade para acompanhamento nesses casos.

O tema, contudo, permanece como um desafio relevante para as ouvidorias públicas, especialmente no que se refere ao equilíbrio entre a proteção do denunciante e a transparência das ações estatais, sendo objeto de discussões contínuas no âmbito do SisOuv.

2. **Gestão de Riscos:** Considerando as diretrizes do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP), da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01/2016 e do Decreto n.º 9.203/2017, a Ouvidoria do Ibama possui um processo formal de gestão de riscos integrado ao seu planejamento para subsidiar a tomada de decisão? Além de mapear processos essenciais — como o tratamento de manifestações e a proteção de denunciantes —, a unidade classifica os riscos quanto à probabilidade e ao impacto? Por fim, já foram estabelecidos planos de ação para mitigação e planos de contingência para o caso de riscos institucionais ou de segurança da informação se materializarem?

**RESPOSTA:**

Atualmente, a Ouvidoria do Ibama não possui um processo formal de gestão de riscos plenamente estruturado e integrado ao seu planejamento. De acordo com o Planejamento Anual da Ouvidoria do Ibama para 2026, está previsto para o primeiro semestre a implementação da gestão de riscos de processos pertinentes à Ouvidoria, com a identificação dos processos críticos; a análise e avaliação dos riscos; a definição de controles e plano de tratamento; e o registro dos riscos em planilha.

Não obstante, especialmente no que se refere à proteção do denunciante — tema sensível e prioritário —, a unidade adota medidas práticas de mitigação de riscos. Dentre essas medidas, destacam-se:

- realização de capacitações contínuas da equipe quanto ao tratamento adequado de denúncias e à proteção de dados, tanto cursos promovidos própria Ouvidoria quanto cursos de outras instituições, a exemplo da CGU;
- definição e aprimoramento de fluxos internos de tratamento de manifestações sensíveis, com o envio para análise direta do(a) Ouvidor(a) os casos de maior sensibilidade;
- monitoramento dos procedimentos adotados pela equipe responsável pelo tratamento das denúncias;
- emissão de orientações técnicas à equipe e às unidades técnicas, com ênfase na preservação do sigilo e na segurança da informação, por meio de Ofício-Circular a todas as unidades do Ibama, além de outros instrumentos, como o Informe de maio de 2025 encaminhado a todas as unidades do Ibama que abordou a Proteção à Identidade de Denunciantes.
- Orientações em treinamentos feitos pela Ouvidoria: Treinamentos para Interlocutores da Cogam em todas as unidades do Ibama (2025) e Encontros da Ouvidoria com Supes (2024) e unidades da sede (2025).
- 5ª edição do Boletim “Assédio e Discriminação” cujo tema foi informação, prevenção e canais de denúncia.

Essas iniciativas contribuem para a redução de riscos operacionais e institucionais associados ao tratamento de manifestações, especialmente no tocante à proteção do denunciante.

A estruturação de um processo formal de gestão de riscos, com mapeamento de processos, classificação de riscos e definição de planos de mitigação e contingência, constitui, entretanto, uma oportunidade de aprimoramento, alinhada às diretrizes de governança pública e às boas práticas institucionais, e a Ouvidoria do Ibama pretende, em breve, seguir por este caminho, conforme acima informado.

**Eixo 3: Análise de Competência (Lei Complementar n.º 140/2011)**

*Contexto: Observa-se que a maior parte das manifestações da amostra refere-se a competências atribuídas a estados e municípios. O fluxo processual indica a ocorrência de “dupla checagem” de competência, realizada tanto pela Ouvidoria — responsável pelos encaminhamentos iniciais — quanto pelas áreas técnicas, que, em alguns casos, devolvem as manifestações à Ouvidoria para redirecionamento aos usuários do Fala.BR. Adicionalmente, verifica-se que manifestações*

*encaminhadas às unidades setoriais do Ibama e a órgãos ambientais competentes (OEMAs, SEMAs e órgãos municipais) frequentemente não apresentam retorno com evidências materiais da execução da demanda, nem respostas acompanhadas de elementos comprobatórios do ato administrativo (por exemplo, número de Auto de Infração, número de processo SEI, registro formal de data e local de vistoria, ou notas técnicas orientativas ao cidadão). Ainda assim, com uma resposta intermediária, tais manifestações são consideradas concluídas, sem o rastreamento das evidências das ações ou respostas dos setores responsáveis. Diante desse cenário, como você avalia a adequação da análise de competência e a suficiência das evidências apresentadas para o encerramento das manifestações?*

**1. Otimização de Fluxo e Triagem:** Quais ações efetivas foram adotadas, após a vigência da Portaria Ibama n.º 188/2024, para otimizar a análise de competência (evitando o retrabalho entre Ouvidoria e unidades setoriais) no tratamento de manifestações sobre biodiversidade?

**RESPOSTA:**

Após a vigência da Portaria Ibama n.º 188, de 2024, foram adotadas medidas estruturantes voltadas ao aprimoramento da análise de competência e à redução de retrabalho entre a Ouvidoria e as unidades setoriais.

Dentre as principais ações implementadas, destaca-se a articulação da Ouvidoria com a Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), unidade fiscalizatória responsável pela elaboração da referida Portaria, para a realização de capacitações direcionadas à equipe da Ouvidoria. Essa iniciativa promoveu alinhamento institucional com as áreas técnicas e contribuiu significativamente para o fortalecimento da atuação da Ouvidoria como instância de filtragem qualificada, com vistas à redução de encaminhamentos indevidos.

Nesse contexto, foram realizados em 2025 treinamentos temáticos voltados à equipe da Ouvidoria, abrangendo os principais eixos da Portaria n.º 188, de 2024, a saber:

- Fiscalização de Empreendimentos e Atividades Licenciadas pelo Ibama;
- Fiscalização de Fauna;
- Fiscalização de Flora;
- Fiscalização da Qualidade Ambiental;
- Fiscalização de Pesca;
- Fiscalização de Recursos Genéticos.

As capacitações foram ministradas por chefias e servidores das áreas da Dipro responsáveis por cada temática, proporcionando à equipe da Ouvidoria maior domínio técnico e compreensão aprofundada dos processos fiscalizatórios, o que se refletiu em maior autonomia e assertividade na triagem das manifestações.

Adicionalmente, a Ouvidoria promoveu ações internas de capacitação contínua voltadas à qualificação da análise de competência. Destaca-se, nesse sentido, a realização do treinamento “Competências fiscalizatórias do Ibama”, conduzido por servidora Analista Ambiental, lotada na Ouvidoria, com experiência prévia em unidade descentralizada, o que

possibilitou a uniformização de entendimentos e o aprimoramento da aplicação dos critérios estabelecidos na Portaria n.º 188, de 2024. Esta servidora, com ampla experiência na temática ambiental e da legislação correlata, ingressou na Ouvidoria no último concurso do Ibama, tendo sido anteriormente Técnica Ambiental em uma Superintendência.

Como desdobramento dessas iniciativas, foi instituído suporte técnico permanente à equipe responsável pelo tratamento das manifestações (Cogam), com a designação de ponto focal para esclarecimento de dúvidas e orientação cotidiana (nova servidora). Ademais, foi criado canal específico na plataforma institucional para troca contínua de informações, permitindo o compartilhamento ágil de dúvidas e soluções, bem como a construção coletiva de conhecimento.

Tais medidas resultaram no fortalecimento da atuação da Ouvidoria como instância de triagem qualificada, com maior precisão no direcionamento das manifestações e maior aderência às competências institucionais, além de promoverem alinhamento contínuo com as unidades técnicas e consolidação de entendimentos no âmbito da equipe.

Não obstante os avanços, reconhece-se que a complexidade inerente à temática ambiental e à repartição de competências ainda impõe desafios operacionais, especialmente em situações limítrofes ou quando as manifestações apresentam informações insuficientes.

2. **Retorno de Órgãos Externos:** Existe algum mecanismo, acordo de cooperação ou rotina sistêmica em desenvolvimento para que as ações executadas pelos OEMAs (Órgãos Estaduais de Meio Ambiente) ou municípios, como monitoramento e rastreamento de respostas, a partir de demandas encaminhadas pelo Ibama, sejam registradas no Fala.BR para conclusão definitiva da resposta ao cidadão?

#### **RESPOSTA:**

No que se refere ao encaminhamento e acompanhamento de demandas direcionadas a órgãos estaduais e municipais (OEMAs, SEMAs e órgãos municipais), destaca-se a implementação pela OGU/CGU de funcionalidade na Plataforma Fala.BR que permite o envio dessas manifestações diretamente às instituições competentes, ainda que estas não sejam usuárias formais da Plataforma.

Esse encaminhamento é realizado por meio do próprio sistema, com disparo automatizado de comunicação eletrônica (e-mail) às instituições destinatárias, o que assegura a rastreabilidade do envio no âmbito da Ouvidoria do Ibama e contribui para maior transparência e controle do fluxo das demandas.

Embora não haja obrigatoriedade normativa de retorno por parte dos órgãos de outras esferas federativas às ouvidorias federais, observa-se que, a partir da utilização desse mecanismo, algumas instituições passaram a adotar, de forma espontânea, a prática de encaminhar respostas por meio eletrônico. Nesses casos, as informações recebidas são devidamente registradas pela Ouvidoria do Ibama na Plataforma Fala.BR e incorporadas à resposta ao cidadão, quando aplicável.

Paralelamente, a Ouvidoria do Ibama, ainda de forma muito incipiente, tem promovido articulações institucionais iniciais com alguns órgãos ambientais estaduais, incluindo a realização de reuniões, com o objetivo de reforçar a importância do retorno das

providências adotadas, contribuindo para o fortalecimento da cooperação federativa e para o aprimoramento da rastreabilidade das ações decorrentes das manifestações.

Importa destacar, ainda, que parcela significativa das demandas recebidas pela Ouvidoria do Ibama corresponde a comunicações de irregularidade registradas de forma anônima. Nesses casos, conforme previsto na legislação vigente e nas funcionalidades da Plataforma Fala.BR, não há possibilidade de encaminhamento de resposta ao manifestante, em razão da ausência de identificação, o que constitui característica inerente a esse tipo de registro.

Ainda assim, as medidas adotadas evidenciam avanços na estruturação de fluxos mais rastreáveis e integrados, bem como no fortalecimento do diálogo institucional com outros entes federativos. Ressalta-se, contudo, que essa articulação ainda se encontra em estágio inicial e demanda maior atenção por parte da Ouvidoria, tendo em vista que o retorno das ações por parte de órgãos externos constitui um dos principais desafios operacionais para o completo fechamento do ciclo de tratamento das manifestações.

#### **Eixo 4: Participação Social e Governança**

*Contexto: A instituição de conselhos e o uso aprimorado de plataformas são fundamentais para o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP).*

1. **Conselho de Usuários:** Qual o status atual de estruturação e instituição das atividades do Conselho de Usuários de Serviços Públicos no âmbito do Ibama?

##### **RESPOSTA:**

A instituição do Conselho de Usuários de Serviços Públicos no âmbito do Ibama encontra-se em fase de avaliação, conduzida pela Ouvidoria, em alinhamento com as diretrizes do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) e com as orientações da Controladoria-Geral da União (CGU).

Todavia, embora a implementação dos Conselhos de Usuários esteja prevista no arcabouço normativo vigente, a sua operacionalização foi, em determinado momento, desestimulada pela própria Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU) no âmbito do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv), em razão de limitações estruturais da ferramenta então disponível, a qual se encontrava em processo de reformulação para aprimorar sua efetividade como instrumento de participação social.

Não obstante esse contexto, a Ouvidoria do Ibama não interrompeu suas iniciativas voltadas à avaliação da qualidade dos serviços públicos, adotando abordagens alternativas e inovadoras para garantir a escuta ativa e qualificada dos usuários.

Nesse sentido, destaca-se a participação da Ouvidoria do Ibama, a convite da OGU/CGU, em projeto-piloto desenvolvido em parceria com a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB) (organismo internacional), voltado à construção da Política Nacional de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos.

O projeto teve como objetivo transformar a escuta dos usuários em ações concretas de melhoria dos serviços públicos, a partir da identificação de dificuldades reais enfrentadas pelos cidadãos. No âmbito do Ibama, foi selecionado para o piloto o serviço “Autorização

de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico – Abio”, essencial para viabilizar estudos ambientais no contexto do licenciamento ambiental federal.

A execução do projeto seguiu metodologia estruturada em quatro etapas principais:

- Delimitação do projeto – realização de reuniões e workshops com a OGU e Segib para definição do escopo, desenho metodológico e planejamento da execução;
- Execução do piloto e pesquisa com usuários – contato direto com usuários do serviço, acompanhamento semanal sistemático e registro estruturado das informações coletadas;
- Análise e interpretação dos dados – tratamento quantitativo e qualitativo das respostas, com identificação de pontos críticos e oportunidades de melhoria;
- Implementação das melhorias – consolidação de diagnóstico final e acompanhamento da implementação das ações propostas pela Ouvidoria à área técnica gestora do serviço.

A metodologia adotada baseou-se em dimensões estruturantes de avaliação, combinando perguntas fechadas — voltadas à mensuração do nível de satisfação — e perguntas abertas, que possibilitaram a coleta de relatos detalhados sobre a experiência do usuário.

A partir dessa abordagem, foi possível superar a percepção da avaliação como mero procedimento formal, permitindo a identificação concreta de pontos de atrito na jornada do usuário e a construção de soluções orientadas à melhoria efetiva do serviço.

Como resultado, o projeto-piloto no Ibama culminou na definição de um conjunto estruturado de ações de melhoria, incluindo iniciativas já implementadas, ações corretivas e medidas em andamento, com foco em transparência, simplificação de processos e centralização de informações. Adicionalmente, foram identificadas oportunidades de aprimoramento sistêmico que extrapolam a governabilidade direta do Instituto.

Ressalta-se que a Ouvidoria do Ibama teve atuação de destaque no projeto, sendo a única, dentre as participantes, a dar continuidade às etapas subsequentes e apresentar resultados consolidados, os quais foram amplamente reconhecidos pela OGU/CGU. Essa atuação resultou no convite para apresentação da experiência como boa prática em eventos voltados às ouvidorias do SisOuv e da Rede Nacional de Ouvidorias (Renouv), contribuindo para a disseminação de metodologias de avaliação de serviços baseadas em evidências.

A partir dos resultados alcançados, verificou-se que a metodologia adotada no projeto-piloto apresentou elevado potencial de replicabilidade e geração de resultados concretos, evidenciando-se como instrumento efetivo de avaliação e aprimoramento dos serviços públicos. Nesse sentido, a Ouvidoria do Ibama, no âmbito de seu Plano Anual de Atividades de 2026, previu ação específica voltada à institucionalização e ampliação dessa abordagem, com o objetivo de escalar a realização de pesquisas de avaliação de serviços no Instituto. A iniciativa contempla a estruturação de processo de trabalho próprio, incluindo definição metodológica, priorização de serviços, desenvolvimento de instrumentos de coleta, execução das pesquisas, análise dos resultados e acompanhamento das melhorias implementadas, de modo a consolidar a cultura de avaliação contínua e uso de evidências na gestão dos serviços públicos.

Complementarmente, a Ouvidoria do Ibama também participou, à convite da OGU/CGU, da Pesquisa de Avaliação de Serviços Públicos do Governo Federal, coordenando a articulação interna e a consolidação de informações relativas a serviços estratégicos do Instituto. Essa participação permitiu o aprofundamento da análise da experiência do usuário, a identificação de pontos críticos e o fortalecimento da cultura institucional de monitoramento e avaliação.

No campo da governança de serviços públicos, destacam-se ainda iniciativas estruturantes conduzidas pela Ouvidoria, tais como:

- Plano de Melhorias da Central de Atendimento do Ibama, com reorganização de fluxos, qualificação da equipe, aprimoramento da base de conhecimento e implementação de soluções tecnológicas, resultando em maior efetividade, redução de retrabalho e melhoria da comunicação com o cidadão;
- Prêmio Jubarte – Valorização do Atendimento ao Usuário pelos teleoperadores, iniciativa voltada ao reconhecimento de boas práticas e ao estímulo à excelência no atendimento, com base em critérios objetivos e indicadores de desempenho;
- Atualização da Carta de Serviços ao Usuário, conduzida em 2025 sob coordenação da Ouvidoria, com definição metodológica aprovada pelo Comitê de Governança Digital (CGD), ampla articulação institucional, capacitação das unidades e lançamento como entrega estratégica para o Instituto no evento de aniversário de 37 anos do Ibama, resultando em significativo avanço na transparência ativa, padronização das informações e ampliação da oferta de serviços.

A experiência de atualização da Carta de Serviços, inclusive, foi apresentada pela Ouvidoria do Ibama em webinar promovido pela CGU, como referência de boas práticas para outras ouvidorias públicas.

Dessa forma, verifica-se que, embora o Conselho de Usuários ainda esteja em fase de estruturação formal pela OGU/CGU, a Ouvidoria do Ibama já desenvolve, de maneira consistente e inovadora, múltiplos instrumentos de participação social e avaliação de serviços, posicionando-se de forma proativa na promoção da escuta qualificada do cidadão e no fortalecimento da governança pública orientada a resultados.

2. **Otimização Tecnológica:** Além do uso do Fala.BR, a Ouvidoria tem implementado ações gerenciais voltadas ao desenvolvimento de soluções tecnológicas de apoio às atividades de ouvidoria interna e à automatização de processos de triagem, entre outros, no âmbito da tecnologia da informação e da governança digital pública, que evidenciem a melhoria da qualidade dos serviços e a superação de sistemas, plataformas ou softwares desatualizados.

## **RESPOSTA:**

Além da utilização da Plataforma Fala.BR, a Ouvidoria do Ibama tem implementado um conjunto estruturado de ações voltadas ao aprimoramento tecnológico de suas atividades, com foco na qualificação da análise de dados, no apoio à tomada de decisão e na melhoria contínua dos serviços prestados ao cidadão.

Dentre as principais iniciativas, destaca-se o desenvolvimento de painéis gerenciais próprios — Painel Cidadão, Painel Áreas e Painel Ouvidoria — que permitem o monitoramento contínuo das manifestações, a identificação de padrões, recorrências e variações anômalas, bem como a geração de insumos estratégicos para as áreas finalísticas. Esses painéis representam importante avanço na organização e visualização de dados, ampliando a capacidade analítica da Ouvidoria e promovendo maior transparência.

No campo da automação e da análise qualitativa, a Ouvidoria tem atuado em articulação com a OGU/CGU e com a área de tecnologia da informação do Ibama (CGTI) para viabilizar o uso de soluções baseadas em inteligência artificial. Destaca-se, nesse contexto, a participação no projeto-piloto Toolkit Fala.BR, à convite da OGU/CGU, que possibilita a extração, tratamento e análise do teor das manifestações por meio de técnicas de processamento de linguagem natural, ampliando significativamente a capacidade de análise em larga escala.

Paralelamente, a Ouvidoria vem estruturando rotinas internas de análise de dados, ainda que parcialmente manuais, que permitem a produção de informes técnicos com base em evidências, contribuindo para o aprimoramento de políticas públicas, processos e serviços.

No âmbito da governança de serviços, destacam-se ainda iniciativas tecnológicas voltadas à melhoria do atendimento e da comunicação com o cidadão, como:

- aprimoramento da base de conhecimento utilizada pela Central de Atendimento, com informações mais claras, padronizadas e acessíveis;
- implementação de soluções de autoatendimento e utilização do whatsapp na Central de Atendimento, incluindo ajustes no fluxo do canal telefônico (0800);
- integração das informações da Carta de Serviços com o Portal Gov.BR, ampliando a transparência ativa e a usabilidade dos serviços;
- utilização de canais institucionais digitais para orientação contínua das equipes e padronização de entendimentos.

Adicionalmente, a Ouvidoria tem atuado na modernização de seus atendimentos ao usuário, com criação de canal digital de atendimento (Chatbot), a ser disponibilizado aos usuários no site institucional do Ibama. Nesse sentido, em 2025, a Ouvidoria do Ibama celebrou Termo de Cessão com o Ministério dos Transportes para a disponibilização do código-fonte do chatbot institucional, com o objetivo de modernizar e ampliar os canais de atendimento ao cidadão. A iniciativa visa incorporar solução tecnológica já desenvolvida e testada em outro órgão da Administração Pública federal, promovendo maior eficiência, agilidade e padronização no tratamento das demandas recebidas pela Ouvidoria. A ferramenta permitirá o atendimento automatizado inicial e o registro na Plataforma Fala.BR, contribuindo para a melhoria da experiência do cidadão e para a otimização dos fluxos internos de trabalho. A ação está alinhada às diretrizes de transformação digital e fortalecimento da transparência pública, representando avanço relevante na qualificação dos serviços prestados pelo Ibama à sociedade.

Essas iniciativas demonstram o esforço institucional da Ouvidoria do Ibama em superar limitações operacionais e tecnológicas historicamente enfrentadas pelas unidades de

ouvidoria, avançando para um modelo orientado por dados, com maior capacidade analítica, integração de informações e uso estratégico da tecnologia.

Ressalta-se, por fim, que a incorporação de soluções baseadas em inteligência artificial — em desenvolvimento no âmbito da CGU — tende a representar um salto qualitativo na atuação das ouvidorias do SisOuv, permitindo a ampliação da análise do teor das manifestações, a identificação mais precisa de tendências e riscos, e o fortalecimento do papel da ouvidoria como instrumento de governança e apoio à tomada de decisão.

Agradeço antecipadamente pela disponibilidade em contribuir com a produção de conhecimento científico voltado à melhoria contínua da governança ambiental e dos serviços prestados por esta prestigiada autarquia. Fico à inteira disposição para eventuais esclarecimentos e asseguro o compartilhamento dos resultados finais desta dissertação com a Ouvidoria.

Atenciosamente,

**ANTONIO AUGUSTO AGUIAR FERREIRA**

Mestrando em Economia – Governança do Setor Público (UnB)

## **APÊNDICE C – DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL**

Em conformidade com a Portaria CNPq nº 2.664/2026, declaro que utilizei ferramentas de Inteligência Artificial (IA), especificamente assistentes de linguagem natural, como apoio instrumental em etapas específicas da elaboração desta Dissertação de Mestrado. O uso da IA ocorreu de forma ética, transparente e restrita às seguintes finalidades:

### **i. Organização de referências**

- Conferência da ordem alfabética das referências.
- Padronização tipográfica dos elementos.
- Verificação da conformidade com as normas da ABNT NBR 6023:2018.

### **ii. Mapeamento de lacunas e revisão**

- Identificação de erros de digitação, como palavras repetidas, letras duplicadas ou incorretas.
- Detecção de inconsistências tipográficas e falta de uniformidade na apresentação visual.
- Correção de equívocos oriundos de revisões incompletas ou exclusões não realizadas.

### **iii. Estruturação de texto**

- Auxílio na organização de nomes institucionais nas referências.
- Padronização, títulos, subtítulos e estilo textual.
- Verificação da conformidade com as normas da ABNT NBR.

O uso da IA limitou-se a funções de apoio técnico e organizacional, não substituindo a análise crítica, a interpretação acadêmica ou a autoria intelectual do trabalho. Todas as decisões de conteúdo, interpretação e redação final foram de responsabilidade exclusiva minha, preservando a integridade científica e a originalidade da pesquisa.

## APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO ENVIADO À DIRETORIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

### Solicitação de Participação em Pesquisa Acadêmica - Mestrado Profissional - UnB

De Antonio Augusto Aguiar Ferreira <antonio-augusto.ferreira@ibama.gov.br>

Data Qua, 18/03/2026 11:18

Para E-mail institucional da Dipro <dipro.sede@ibama.gov.br>

Cc 241130402@aluno.unb.br <241130402@aluno.unb.br>

Prezado Diretor da DIPRO/Ibama [REDACTED],

**Solicito sua colaboração na fase final da minha pesquisa de Mestrado Profissional em Economia, com concentração em Governança do Setor Público, na Universidade de Brasília (UnB).**

A pesquisa, intitulada “*A Ouvidoria como Instrumento de Governança Ambiental: O Uso de Dados de Participação Social no Planejamento de Proteção à Biodiversidade*”, analisou uma amostra de 30.641 manifestações de ouvidoria, relativas à biodiversidade, no período de 2024 a 2025. Os resultados preliminares evidenciaram a relevância da Ouvidoria para as ações de fiscalização ambiental, mas também apontaram lacunas na conversão das demandas em inteligência estratégica rastreável, transparência e gestão de competências.

**Com o objetivo de confirmar ações já executadas e suprir lacunas não evidenciadas exclusivamente pelos dados extraídos da Plataforma Fala.BR, do Painel Resolveu? e do SEI Ibama, elaboramos o questionário abaixo. Suas respostas serão fundamentais para consolidar os resultados do estudo e refletir as inovações e práticas reais da atual gestão do Ibama.**

### QUESTIONÁRIO DE PESQUISA: AÇÕES EFETIVAS DA OUVIDORIA DO IBAMA

**Eixo 1: Integração com o Planejamento Estratégico e Operacional** *Contexto: A pesquisa documental indicou que a utilização de dados de ouvidoria possui imenso potencial para fomentar a inteligência da fiscalização e subsidiar o Planejamento Estratégico (PE 2024-2027) e o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa), entre outras atividades fiscalizatórias.*

1. **Articulação Institucional:** Como a DIPRO tem desenvolvido a articulação com a Ouvidoria do Ibama, no âmbito do planejamento institucional estratégico e o planejamento operacional das áreas finalísticas (sobretudo a fiscalização ambiental)? Existem rotinas consolidadas para transformar os registros individuais de manifestações de ouvidoria, relativas à Biodiversidade, em análises agregadas das que fomentem as atividades finalísticas de proteção à biodiversidade, alocação de recursos e definição de áreas críticas?
2. **Evidências Materiais:** Quais documentos, normativos internos ou números de processos SEI poderiam ser citados como evidência dessas tratativas e integrações, caso já exista ou estejam em execução?

3. **Inteligência de Fiscalização:** A DIPRO possui atualmente Analistas Ambientais com a expertise para a análise de dados disponíveis das Ouvidoria do Ibama, sobretudo, manifestações referentes às denúncias e comunicação de irregularidades ambientais, para a conversão do relato cidadão em utilidade tática imediata ou preventiva, por meio de pareceres técnicos específicos ou notas informativas direcionadas aos núcleos de fiscalização e controle ambiental?

## **Eixo 2: Análise de Competência (Lei Complementar n.º 140/2011)**

*Contexto: Observa-se que a maior parte das manifestações da amostra refere-se a competências atribuídas a estados e municípios. O fluxo processual indica a ocorrência de “dupla checagem” de competência, realizada tanto pela Ouvidoria — responsável pelos encaminhamentos iniciais — quanto pelas áreas técnicas, que, em alguns casos, devolvem as manifestações à Ouvidoria para redirecionamento aos usuários do Fala.BR. Adicionalmente, verifica-se que manifestações encaminhadas às unidades setoriais do Ibama e a órgãos ambientais competentes (OEMAs, SEMAs, Polícia Militar Ambiental e órgãos municipais) frequentemente não apresentam retorno com evidências materiais da execução da demanda, nem respostas acompanhadas de elementos comprobatórios do ato administrativo (por exemplo, número de Auto de Infração, número de processo SEI, registro formal de data e local de vistoria, ou notas técnicas orientativas ao cidadão). Ainda assim, tais manifestações são consideradas concluídas. Diante desse cenário, como você avalia a adequação da análise de competência, bem como a falta de evidências apresentadas nas respostas das unidades do Ibama de fiscalização ambiental para o encaminhamento das manifestações para os cidadãos? Há alguma tratativa interna entre a DIPRO e Ouvidoria do Ibama sobre essa questão?*

1. **Otimização de Fluxo e Triagem:** Quais ações efetivas foram adotadas, após a vigência da Portaria Ibama n.º 188/2024, para otimizar a análise de competência (evitando o retrabalho entre Ouvidoria e unidades setoriais) no atendimento de manifestações de ouvidoria sobre a proteção da biodiversidade?

2. **Retorno da Fiscalização:** Existe algum mecanismo, acordo de cooperação ou rotina sistêmica em desenvolvimento para que as ações executadas pela DIPRO, a partir de demandas encaminhadas pela Ouvidoria do Ibama, sejam registradas no Fala.BR para conclusão da resposta ao cidadão com as evidências das ações realizadas?

Agradeço antecipadamente pela disponibilidade em contribuir com a produção de conhecimento científico voltado à melhoria contínua da governança ambiental e dos serviços prestados por esta prestigiada autarquia. Fico à inteira disposição para eventuais esclarecimentos e asseguro o compartilhamento dos resultados finais desta dissertação com o Ibama, sobretudo com a DIPRO.

**Atenciosamente,**

**ANTONIO AUGUSTO AGUIAR FERREIRA**

Mestrando em Economia – Governança do Setor Público (UnB)