Capítulo 34

Entre o Sinal e a Decisão: Uma Arquitetura Metodológica para Sinalização e Escalonamento em Ouvidorias Públicas

Between Signal and Decision: A Methodological Architecture for Signaling and Escalation in Public Ombudsman Offices

Mario Monteiro Chaves
Samara Furtado Carneiro

Resumo: As Ouvidorias Públicas podem identificar alterações relevantes em seu universo informacional sem deter, necessariamente, a competência material ou a autoridade decisória para caracterizar o fenômeno associado ou decidir sobre seus desdobramentos. Este estudo examina esse problema a partir do caso Polilaminina, ocorrido na Agência Nacional de Vigilância Sanitária em 2026, e propõe o método de Sinalização e Escalonamento (S&E) como arquitetura para organizar o percurso institucional do sinal. O estudo adota abordagem qualitativa, de natureza analítico-conceitual, combinando reconstrução empírica do caso, exame dirigido de antecedentes institucionais das Ouvidorias Públicas, confronto com referenciais sobre sensemaking, fronteiras do conhecimento e direitos decisórios e teste de transferibilidade por abstração do conteúdo sanitário e comparação com a experiência do Assediômetro. A análise afasta como contribuição original a identificação de padrões, a circulação de conhecimento e a distribuição da autoridade decisória consideradas isoladamente. A contribuição potencial do S&E situa-se na articulação dessas capacidades, distinguindo suficiência para sinalizar de suficiência para caracterizar, progressão cognitiva de progressão decisória e mobilização de competências de escalonamento. No caso estudado, houve sinalização sem escalonamento decisório, evidenciando que as duas operações não constituem etapas necessariamente sucessivas; a operação empírica do escalonamento permanece sujeita a teste em aplicações futuras. O método incorpora, ainda, a preservação das fronteiras institucionais como regra operacional do percurso. Conclui-se que o S&E oferece uma proposição metodológica com hipótese de transferibilidade ainda dependente de testes empíricos adicionais, para situações em que observar, qualificar e decidir não pertencem necessariamente ao mesmo ator institucional.

Palavras-chave: ouvidoria pública; sinalização; escalonamento; competência institucional; autoridade decisória.

Abstract: Public Ombudsman Offices may identify relevant changes in their informational environment without necessarily holding the institutional competence or decision-making authority required to characterize the associated phenomenon or decide on its consequences. This article examines that problem through the Polilaminina case, which occurred at the Brazilian Health Regulatory Agency in 2026, and proposes the Signaling and Escalation (S&E) method as an architecture for organizing the institutional path of a signal. The study adopts a qualitative, analytical-conceptual approach, combining empirical reconstruction of the case, a directed examination of institutional and theoretical antecedents in the field of public ombudsman practice, confrontation with theoretical frameworks on sensemaking, knowledge boundaries and decision rights, and a transferability test based on abstraction from the health context and comparison with the Assediômetro experience. The analysis rules out, as isolated

DOI: 10.47573/aya.5379.3.10.36.34

original contributions, pattern identification, knowledge circulation and the distribution of decision authority. The potential contribution of S&E lies in articulating these capacities by distinguishing sufficiency to signal from sufficiency to characterize, cognitive progression from decisional progression, and competence mobilization from escalation. In the case examined, signaling occurred without decisional escalation, showing that the two operations are not necessarily successive stages; the empirical operation of escalation remains to be tested in future applications. The method also incorporates the preservation of institutional boundaries as an operational rule of the signal pathway. It concludes that S&E offers a methodological proposition whose transferability hypothesis still depends on additional empirical testing, for situations in which observing, qualifying and deciding do not necessarily belong to the same institutional actor.

Keywords: public ombudsman offices; signaling; escalation; institutional competence; decision-making authority.

INTRODUÇÃO

"Reconhecer que algo relevante está acontecendo não significa conhecer integralmente sua natureza".

As Ouvidorias Públicas ocupam posição singular na relação entre sociedade e Administração. As manifestações que recebem exigem tratamento individual, mas, quando examinadas em conjunto, também podem revelar recorrências, concentrações e alterações temporais capazes de produzir informação relevante para a gestão. Essa capacidade de análise agregada e comunicação de achados não constitui novidade no campo. O problema surge quando aquilo que a Ouvidoria consegue observar não coincide com aquilo que possui competência para explicar, avaliar ou decidir.

Reconhecer que algo relevante está acontecendo não significa conhecer integralmente sua natureza. Uma alteração abrupta no comportamento das manifestações pode justificar atenção institucional sem que os elementos disponíveis permitam caracterizar o fenômeno material relacionado. Se sua compreensão depende de conhecimentos distribuídos entre diferentes unidades ou instituições, o sinal pode precisar circular para ser compreendido, sem que essa circulação transfira competências ou implique progressão da autoridade decisória.

O caso Polilaminina, ocorrido na Agência Nacional de Vigilância Sanitária em 2026, tornou essa tensão empiricamente observável. Foram recuperadas 1.073 manifestações relacionadas ao tema entre janeiro e setembro, das quais 1.055 (98,3%) se concentraram em agosto e setembro. Das 898 manifestações de agosto, 896 ocorreram apenas nos dias 30 e 31. A Ouvidoria podia afirmar, em seu domínio de observação, a ocorrência de alteração extraordinária no comportamento das manifestações, mas não converter essa constatação em avaliação sobre segurança, eficácia, estudo clínico ou formas de acesso ao produto, matérias dependentes de conhecimento especializado e competência própria.

Dessa tensão emergiu a formulação do método de Sinalização e Escalonamento (S&E). Sua proposição, contudo, encontra antecedentes tanto no

campo das Ouvidorias Públicas quanto em teorias consolidadas sobre produção de sentido, circulação do conhecimento e autoridade decisória. A eventual contribuição do método não pode, portanto, ser sustentada pela novidade isolada da detecção de sinais, da análise de padrões, da circulação institucional de informações ou da existência de diferentes alçadas decisórias.

A questão examinada neste estudo é como organizar o percurso institucional de um sinal identificado no universo informacional de uma Ouvidoria Pública quando sua qualificação substantiva e eventual decisão dependem de competências distintas, preservando os limites de atuação dos atores envolvidos e distinguindo ampliação do conhecimento de progressão da autoridade decisória. O estudo parte do caso Polilaminina, confronta a arquitetura dele derivada com antecedentes institucionais das Ouvidorias Públicas e com referenciais sobre sensemaking, fronteiras do conhecimento e direitos decisórios, e examina sua transferibilidade para além do contexto sanitário. O S&E é tratado, assim, como arquitetura metodológica potencial, e não como teoria autônoma sobre sinais, conhecimento ou decisão.

Procedimentos Metodológicos

O estudo adota abordagem qualitativa de natureza analítico-conceitual, com apoio de estatística descritiva, e toma o caso Polilaminina como contexto empírico de emergência do problema. A reconstrução utiliza base local estruturada a partir de registros do Fala. BR referentes à Anvisa, examinados no período de janeiro a setembro de 2026, além de informações institucionais relacionadas ao tratamento do episódio. A recuperação das manifestações foi realizada por busca textual do termo “polilaminina” e de variações gráficas no campo de descrição dos fatos, seguida de conferência dos registros recuperados; os quantitativos são utilizados para descrever a ruptura temporal observada, e não para inferir a natureza do fenômeno sanitário subjacente. A análise procura identificar o que a Ouvidoria podia observar, quais competências foram mobilizadas e se houve progressão da autoridade decisória. O caso não é empregado para generalização estatística, mas para explicitar relações institucionais posteriormente submetidas a confronto teórico e teste de transferibilidade.

O percurso analítico combina três movimentos. Primeiro, realiza exame dirigido de antecedentes institucionais das Ouvidorias Públicas, afastando como contribuição aquilo que os referenciais selecionados já reconhecem. Em seguida, submete as distinções propostas a confronto teórico dirigido com sensemaking, fronteiras do conhecimento e direitos decisórios, sem pretensão de revisão sistemática ou exaustiva da literatura. Por fim, testa-se conceitualmente a abstração do conteúdo sanitário mediante contraste com a experiência publicada do Assediômetro, em domínio substantivo distinto, sem tratá-la como segunda aplicação empírica do S&E. Para esse contraste foram considerados os dois estudos publicados sobre a metodologia, um dedicado a seus fundamentos, inteligência institucional e potencial de replicabilidade e outro à experimentação no XXXIX Congresso Nacional do CONASEMS e à discussão de sua aplicabilidade em novos contextos (Carneiro; Chaves, 2026; Chaves; Carneiro, 2026).

ANTECEDENTES INSTITUCIONAIS: DA MANIFESTAÇÃO INDIVIDUAL AO CONHECIMENTO INSTITUCIONAL

Referenciais institucionais contemporâneos mostram que a atuação das Ouvidorias Públicas não se limita ao recebimento e encaminhamento de manifestações individuais. No Brasil, o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) associa níveis mais elevados de maturidade à existência de rotinas de comunicação com gestores, inclusive diante de eventos concretos identificados pela própria Ouvidoria, e à atualização e revisão crítica de informações para análises estratégicas e gerenciais em tempo real (Brasil, 2021). O texto participativo submetido à consulta pública para revisão do Guia de Diretrizes para o Desenvolvimento de Ouvidorias Estratégicas reforça essa direção ao relacionar inteligência analítica à identificação de padrões, tendências, recorrências, variações temporais e sinais de agravamento, além da comunicação qualificada de achados a gestores e instâncias competentes (Brasil, 2026). Por se tratar de texto submetido à consulta pública antes de sua publicação final, seu uso neste estudo é conceitual, não normativo.

A experiência internacional segue direção semelhante. O *Parliamentary and Health Service Ombudsman* (PHSO), do Reino Unido, passou a atribuir papel mais ativo aos dados de reclamações e a outras evidências para identificar riscos, prevenir danos e fortalecer a responsabilização, articulando o tratamento individual das reclamações à produção de mudanças sistêmicas nos serviços públicos (PHSO, 2026). Desse modo, a passagem da manifestação individual para uma leitura agregada e estratégica, a identificação de padrões e sinais e sua comunicação institucional não constituem, isoladamente, lacunas do estado da arte nem podem sustentar pretensão de originalidade do S&E.

O ponto menos explicitamente organizado aparece depois da identificação do sinal. A informação pode alcançar uma unidade porque ela dispõe de conhecimento especializado, mobilizar outra competência porque o fenômeno possui dimensões distintas, ser levada ao conhecimento de instância supervisora ou alcançar autoridade diferente porque a decisão requerida ultrapassa a alçada disponível. Esses movimentos podem coincidir empiricamente, mas não são conceitualmente equivalentes. É nessa distinção, e não na simples capacidade de produzir ou comunicar conhecimento, que se localiza o problema investigado.

QUANDO CONHECER NÃO SIGNIFICA PODER DECIDIR

Uma vez identificado determinado sinal, sua compreensão pode depender de atores que dispõem de conhecimentos, competências e autoridades diferentes. O contraditório teórico foi organizado em torno de três questões: quanto é necessário compreender para agir diante de uma situação incompletamente conhecida; como o conhecimento circula quando atravessa domínios especializados; e quem possui autoridade para decidir quando a compreensão produzida exige providência institucional. O objetivo não é buscar fundamentos que confirmem previamente o

S&E, mas verificar se teorias consolidadas tornam desnecessária uma organização metodológica adicional.

Sensemaking e Suficiência para Sinalizar

O sensemaking demonstra que organizações podem construir sentido e agir sem depender de conhecimento completo e definitivo, relacionando interpretação e ação em situações cuja compreensão ainda está sendo produzida (Weick; Sutcliffe; Obstfeld, 2005). Essa literatura retira do S&E qualquer pretensão de novidade quanto à ação sob incerteza ou à construção progressiva de compreensão.

Nas Ouvidorias Públicas, entretanto, a incompletude pode decorrer também da distribuição institucional de competências. No caso Polilaminina, havia elementos suficientes para afirmar uma alteração extraordinária nas manifestações, mas não para avaliar tecnicamente o produto ou decidir sobre formas de acesso. O problema não é apenas quanto se conhece, mas o que cada ator está legitimado a afirmar a partir do conhecimento de que dispõe. Daí a distinção operacional entre suficiência para sinalizar e suficiência para caracterizar, examinada sempre em relação ao domínio institucional de quem produz a afirmação.

Fronteiras do Conhecimento e Fronteiras Institucionais

A literatura sobre knowledge boundaries mostra que a circulação entre domínios especializados pode exigir transferência, tradução e transformação do conhecimento diante de fronteiras sintáticas, semânticas e pragmáticas (Carlile, 2004). Também aqui não há novidade isolada na ideia de qualificação distribuída ou de construção iterativa de conhecimento.

Para o problema das Ouvidorias, contudo, uma fronteira cognitiva não é necessariamente uma fronteira de competência, e nenhuma delas corresponde necessariamente a uma fronteira decisória. Uma unidade pode deter conhecimento técnico para interpretar determinada dimensão do sinal sem possuir autoridade para decidir todas as suas consequências; outra pode ser competente para uma providência específica; uma terceira pode contribuir para a compreensão sem receber competência sobre o objeto. O percurso pode, portanto, atravessar fronteiras de conhecimento, competência e decisão que às vezes coincidem, mas não precisam coincidir.

Direitos Decisórios e Significado de Escalonamento

A literatura sobre direitos decisórios igualmente impede atribuir novidade à distinção entre conhecer e decidir ou à existência de limites de autoridade. A arquitetura organizacional distribui direitos de decisão e enfrenta o problema de aproximar a autoridade decisória do conhecimento relevante, sem eliminar os custos de transferência da informação nem as restrições próprias da organização (Jensen; Meckling, 1992). A literatura sobre direitos decisórios não fornece, por si só, uma definição de escalonamento aplicável ao problema aqui examinado. Por essa razão, o estudo adota uma definição operacional restrita, sem pretensão de universalizá-la.

No S&E, escalonamento designa especificamente a progressão decisória que ocorre quando a continuidade da resposta institucional requer autoridade que ultrapassa a alçada disponível naquele ponto do percurso. Alcançar especialista, outro órgão, instância supervisora ou diferentes atores não caracteriza, isoladamente, escalonamento. Progressão cognitiva amplia quem precisa conhecer ou contribuir para compreender; progressão decisória modifica a autoridade necessária para decidir.

O Problema Remanescente

Os três referenciais explicam dimensões importantes do problema, mas não o esgotam no contexto específico das Ouvidorias Públicas. Permanece a necessidade de organizar o percurso de um sinal quando a capacidade de observá-lo, a competência para qualificá-lo materialmente e a autoridade para decidir sobre seus desdobramentos não estão concentradas no mesmo ator. Quanto menor a coincidência entre essas posições institucionais, maior a necessidade de explicitar a arquitetura de circulação do sinal.

Essa formulação também evita uma simplificação frequente: tratar o percurso do sinal como deslocamento linear entre níveis hierárquicos. A necessidade de ampliar a compreensão pode levar a movimentos horizontais, transversais ou interinstitucionais sem qualquer mudança da autoridade decisória. Inversamente, uma questão tecnicamente bem compreendida pode exigir progressão decisória se a providência necessária ultrapassar a alçada disponível. O que importa, portanto, não é a distância organizacional percorrida pelo sinal, mas a natureza da fronteira atravessada em cada movimento. Essa distinção fornece a passagem entre o contraditório teórico e a arquitetura proposta pelo S&E.

MÉTODO DE SINALIZAÇÃO E ESCALONAMENTO: UMA ARQUITETURA PARA O PERCURSO INSTITUCIONAL DO SINAL

O S&E parte desse problema remanescente. Propõe uma arquitetura metodológica para o percurso institucional de sinais identificados no universo informacional das Ouvidorias Públicas quando sua observação, qualificação substantiva e eventual decisão dependem de competências distintas. Não constitui teoria geral sobre sinais, produção de conhecimento ou autoridade decisória; procura articular essas dimensões sem confundir circulação institucional com transferência de competência.

Da Manifestação ao Sinal

Manifestação e sinal são objetos analíticos distintos. A manifestação corresponde à demanda individual submetida ao tratamento da Ouvidoria; o sinal pode emergir das relações entre múltiplos registros, como recorrências,

concentrações e alterações temporais cuja relevância só se torna perceptível em conjunto. No caso Polilaminina, nenhuma manifestação individual continha a informação de que ocorria ruptura extraordinária; o sinal emergiu da concentração temporal. Essa constatação permitia afirmar alteração no comportamento das manifestações, mas não conclusões técnico-sanitárias sobre o produto.

Suficiência e Sinalização

A sinalização exige elementos suficientes para sustentar aquilo que é comunicado no domínio de conhecimento e competência de quem sinaliza, mas não conhecimento exaustivo do fenômeno. A suficiência é relacional: depende da afirmação, das evidências e da competência do ator. Essa distinção evita tanto exigir compreensão completa antes de comunicar um sinal quanto converter precocemente uma alteração observada em afirmação sobre matéria alheia à competência da Ouvidoria.

No S&E, sinalização corresponde à comunicação institucional de uma alteração observada e suficientemente qualificada, dirigida à competência pertinente para que esta determine, em suas atribuições, as providências cabíveis. Detecção e sinalização não são equivalentes: detectar é reconhecer alteração potencialmente relevante; sinalizar pressupõe qualificação suficiente para justificar sua circulação. A percepção humana do excesso de manifestações sobre Polilaminina, que antecedeu a consolidação analítica posterior e levou à ciência da Assessoria de Comunicação, mostra que automação pode ampliar a detecção, mas não é condição para a existência do sinal.

A Trava de Ouro

A circulação do sinal introduz o risco de confundir ampliação do conhecimento com ampliação da competência de quem o identificou. A regra de preservação de competência, denominada neste estudo “Trava de Ouro”, converte em orientação operacional limites já decorrentes do ordenamento e da organização administrativa: a circulação do sinal não transfere competências. Cada ator permanece limitado ao que pode institucionalmente conhecer, afirmar, avaliar, decidir ou executar, e o conhecimento se amplia pela articulação entre essas competências, não por sua fusão. A informação pode atravessar a fronteira; a competência não viaja com ela.

Progressão Cognitiva e Escalonamento

Depois de sinalizado, o conhecimento pode ser ampliado por contextualização, avaliação especializada, incorporação de novas fontes ou participação de competências distintas. Essa progressão cognitiva não possui direção hierárquica necessária e pode ocorrer horizontalmente, transversalmente ou entre instituições. A quantidade de atores, a complexidade do fenômeno ou a posição hierárquica alcançada pelo sinal não produzem, por si, progressão decisória.

O escalonamento ocorre somente quando a decisão necessária ultrapassa a alçada da instância legitimamente competente naquele ponto do percurso e precisa

alcançar a autoridade correspondente. Por isso, o E é eventual. No caso Polilaminina houve detecção, qualificação, sinalização, mobilização de competências e acompanhamento, sem demonstração de necessidade de nova alçada decisória. O caso de origem demonstra que a sinalização pode ocorrer sem escalonamento e, portanto, que S e E não constituem etapas necessariamente sucessivas. Não demonstra, contudo, a operação empírica do escalonamento, que permanece sujeita a teste em aplicações futuras.

Essa acepção restrita impede que o método transforme qualquer circulação ascendente em escalonamento. Dar ciência a uma chefia, acionar unidade especializada ou envolver órgão externo pode ser necessário para compreender ou tratar determinada dimensão do sinal e, ainda assim, permanecer no plano da competência material ou da progressão cognitiva. O critério do E é outro: a necessidade de deslocar a decisão para autoridade dotada da alçada correspondente. Com isso, o método preserva a diferença entre conhecer melhor o problema e modificar quem está legitimado a decidir sobre ele.

A Trava de Ouro opera ao longo de todo esse percurso. Ela não impede que o sinal atravesse fronteiras institucionais; impede que, ao atravessá-las, a Ouvidoria leve consigo competências que não lhe pertencem. A unidade que recebe o sinal acrescenta aquilo que sua posição institucional lhe permite conhecer, avaliar ou decidir, enquanto a Ouvidoria conserva a responsabilidade sobre seu próprio domínio informacional. O resultado esperado não é concentração de competências, mas articulação legítima entre elas.

A presença do escalonamento na denominação do método não significa que ele constitua etapa necessária de todo percurso. Sinalização e escalonamento correspondem a operações distintas diante de fronteiras institucionais igualmente distintas. A primeira organiza a circulação de uma alteração suficientemente qualificada até a competência pertinente; o segundo somente se torna aplicável quando a continuidade da resposta exige autoridade decisória superior à alçada disponível naquele ponto do percurso. Entre ambas pode ocorrer ampla progressão cognitiva e mobilização de competências sem escalonamento. No estágio atual de desenvolvimento do S&E, a sinalização encontra demonstração empírica no caso de origem, enquanto o escalonamento permanece como componente conceitual da arquitetura, cuja operação requer teste em aplicações futuras.

Um Percurso, Não uma Linha de Montagem

Detecção, qualificação, sinalização, progressão cognitiva, eventual escalonamento, acompanhamento e registro são operações possíveis, não uma linha de montagem. O conhecimento pode exigir retorno, incorporação de novas informações ou requalificação. A trajetória da Polilaminina — linha de base residual, ruptura abrupta, pico concentrado e rápida dissipação — orientou seu acompanhamento, mas não constitui ciclo universal. O percurso deve ser proporcional ao comportamento empiricamente apresentado pelo sinal.

TRANSFERIBILIDADE: DO CASO DE ORIGEM AO PROBLEMA DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS

A formulação de um método a partir de um caso específico exige verificar se ele responde a um problema mais amplo ou apenas redescreve o episódio de origem. Retirado o conteúdo sanitário da Polilaminina, permanecem a possibilidade de a Ouvidoria identificar alteração relevante sem competência para caracterizar integralmente o fenômeno, a diferença entre suficiência para sinalizar e para caracterizar, a necessidade de contribuição de competências distintas e a separação entre circulação institucional e progressão decisória. Isso desloca o objeto do método da vigilância sanitária para a posição institucional da Ouvidoria Pública.

O Assediômetro como Teste de Abstração

O Assediômetro oferece experiência substantivamente distinta para tensionar essa hipótese. Em estudo anterior, a metodologia foi apresentada como forma de escuta institucional capaz de estruturar percepções e convertê-las em informação útil à compreensão organizacional, preservando a atuação das instâncias responsáveis pelas providências subsequentes (Carneiro; Chaves, 2026). Em publicação posterior, relativa à experimentação realizada no XXXIX Congresso Nacional do CONASEMS, os autores explicitaram que produzir informação não transfere à Ouvidoria a competência decisória da gestão e que replicabilidade não se confunde com reprodução, pois a utilização em novos contextos requer contextualização sem perda da lógica e da finalidade metodológicas (Chaves; Carneiro, 2026).

Esses estudos não demonstram que o S&E já estivesse presente no Assediômetro, nem constituem validação empírica retrospectiva do método. Sua função neste estudo é mais restrita: documentam, antes da sistematização do S&E e em objeto diverso da Polilaminina, uma situação em que a Ouvidoria organiza informação e amplia a compreensão institucional sem absorver a competência material ou decisória de outros atores. No Assediômetro, estruturar percepções e reconhecer padrões não tornava a Ouvidoria competente para investigar, responsabilizar ou decidir; na Polilaminina, reconhecer a ruptura no comportamento das manifestações não lhe conferia competência para avaliar segurança, eficácia ou acesso ao produto. O contraste sustenta apenas a plausibilidade da abstração segundo a qual a produção e a circulação de conhecimento podem progredir sem que a competência decisória progrida junto com elas.

A Ouvidoria como Sensor Complementar

A proximidade com manifestações, relatos e outras formas de escuta social pode permitir às Ouvidorias perceber alterações que não surgem, no mesmo momento ou da mesma maneira, nos sistemas finalísticos. Isso não as transforma em sistemas de vigilância técnica: seu objeto imediato é aquilo que emerge de seu universo informacional. A expressão sensor complementar designa essa posição institucional, na qual informações provenientes da relação com a sociedade

acrescentam perspectiva à percepção organizacional sem substituir mecanismos especializados de monitoramento ou avaliação.

Núcleo Invariável e Configuração Institucional

Transferibilidade não significa universalidade nem reprodução do fluxo observado na Anvisa. Cada contexto possui fontes de informação, critérios de detecção, competências materiais, destinatários, fluxos e alçadas próprias. Permanecem como núcleo do S&E a distinção entre manifestação e sinal, a qualificação suficiente para sinalização, a separação entre suficiência para sinalizar e para caracterizar, a preservação das fronteiras de competência, a possibilidade de progressão cognitiva sem progressão decisória e o caráter eventual do escalonamento.

A hipótese de transferibilidade é, portanto, mais modesta que uma pretensão de generalização. Ela afirma que determinadas relações estruturais podem reaparecer em contextos substantivos diferentes, desde que exista um universo informacional observável e uma arquitetura institucional capaz de distribuir competências e autoridade. A aplicação concreta exige mapear essas condições antes de definir destinatários, fluxos ou critérios de escalonamento. O método não transporta o organograma de sua instituição de origem; obriga cada organização a reconhecer o próprio.

Transferir o método significa reconstruir legitimamente o percurso segundo a arquitetura institucional aplicável. O caso Polilaminina ofereceu as condições empíricas para sistematizar um problema que a prática da Ouvidoria já havia encontrado sob outras formas. A unidade de análise do S&E não é o evento sanitário, o assédio, a política pública ou o serviço sobre o qual recaem as manifestações, mas o percurso institucional do sinal.

CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO E LIMITES DO S&E

A aplicação do S&E pressupõe capacidade de observar o universo informacional em granularidade compatível com a dinâmica do sinal e de qualificar alterações antes de fazê-las circular. A Polilaminina mostrou que uma leitura diária podia revelar concentrações que agregações mais amplas atenuariam, mas o método não privilegia escala temporal única: alguns sinais emergem rapidamente, outros por recorrência ou mudança gradual. Ferramentas analíticas podem ampliar escala, velocidade e precisão, porém a ocorrência de palavra-chave, variação estatística ou agrupamento automatizado não determina isoladamente relevância institucional. A tecnologia apoia a detecção; a qualificação permanece dependente de contexto e julgamento.

A circulação também deve observar proporcionalidade e governança da informação. Sinalizar não significa distribuir indiscriminadamente manifestações ou dados pessoais, mas fornecer à competência destinatária a informação necessária para compreender a razão da sinalização e exercer suas atribuições.

O acompanhamento, por sua vez, deve responder à evolução empiricamente apresentada pelo sinal, distinguindo-se do monitoramento permanente do universo informacional. A memória do percurso oferece contexto para ocorrências futuras sem transformar experiências anteriores em classificações automáticas.

O método possui limites claros. Foi sistematizado a partir de um caso principal e sua transferibilidade ainda requer aplicações empíricas em outras Ouvidorias e políticas públicas. Além disso, o componente de escalonamento não foi empiricamente acionado no caso de origem; sua inclusão decorre da arquitetura conceitual proposta para situações em que a decisão necessária exceda a alçada disponível, devendo ser testada em aplicações futuras. Nenhum arranjo garante a detecção de todos os sinais, inclusive porque determinados fenômenos podem não se expressar no universo informacional acessível à Ouvidoria. Mesmo um sinal fortemente caracterizado nesse domínio não autoriza inferência automática sobre natureza, magnitude ou causalidade do fenômeno material, nem sua circulação assegura decisão ou resultado substantivo. O S&E organiza o percurso do sinal e preserva às instâncias competentes as avaliações e decisões que lhes pertencem.

Esses limites também impedem que o conceito de sensor complementar seja interpretado como promessa de onisciência institucional. A Ouvidoria percebe apenas aquilo que chega ou é produzido em seus canais e instrumentos de escuta, sob as condições de qualidade, classificação e temporalidade disponíveis. Sua contribuição reside em acrescentar uma perspectiva ao sistema institucional de observação, não em substituí-lo. A utilidade do S&E depende justamente dessa modéstia epistemológica: reconhecer o que o sinal permite afirmar, identificar o ponto em que outra competência se torna necessária e preservar a distinção entre evidência informacional e caracterização material do fenômeno.

DISCUSSÃO: O QUE O S&E ACRESCENTA AO CAMPO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS

O contraditório desenvolvido neste estudo restringe a contribuição potencial do S&E a limites mais precisos. O método não cria a análise agregada, a detecção de padrões, a ação sob incerteza, a circulação do conhecimento nem a distribuição da autoridade. Sua proposição reside na articulação dessas capacidades diante de uma situação específica: aquela em que observar o sinal, qualificá-lo materialmente e decidir sobre seus desdobramentos pertencem a competências que podem estar distribuídas.

Essa articulação permite tratar a sinalização como operação que exige suficiência para sustentar aquilo que se afirma no domínio de quem sinaliza, sem exigir caracterização exaustiva do fenômeno. Permite também reservar o escalonamento à progressão da autoridade decisória, evitando confundi-lo com mobilização de especialistas, ciência hierárquica ou circulação interinstitucional. A Trava de Ouro torna operacional o limite que sustenta essas relações: conhecimento pode circular e ampliar-se sem transportar consigo a competência de quem o produz ou recebe.

Polilaminina mostrou empiricamente um percurso com detecção, qualificação, sinalização, mobilização de competências e acompanhamento sem escalonamento decisório. O Assediômetro, por sua vez, não é apresentado como segunda validação do S&E, mas como contraste documental publicado em domínio substantivo distinto: seus estudos registram a transformação de escuta estruturada em informação institucional, a preservação da competência decisória da gestão e a necessidade de contextualização para utilização em novos ambientes (Carneiro; Chaves, 2026; Chaves; Carneiro, 2026). Essa convergência reforça a plausibilidade da arquitetura proposta sem autorizar generalização empírica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo examinou como uma Ouvidoria Pública pode fazer circular um sinal relevante quando sua observação, qualificação substantiva e eventual decisão dependem de competências distintas. O exame dos antecedentes institucionais e o contraditório teórico afastaram pretensões de originalidade baseadas em operações já reconhecidas e permitiram situar o S&E como arquitetura metodológica voltada às relações entre conhecimento, competência e autoridade.

O método distingue suficiência para sinalizar de suficiência para caracterizar, progressão cognitiva de progressão decisória e mobilização de competências de escalonamento. No caso Polilaminina, essas distinções permitiram reconstruir um percurso em que houve sinalização sem escalonamento decisório, evidenciando empiricamente a não equivalência entre S e E, mas não a operação do componente E. O Assediômetro, utilizado como teste de abstração e não como aplicação retrospectiva, mostrou que o problema pode ser formulado em domínio substantivamente distinto, sem que isso equivalha à demonstração empírica de transferibilidade.

Esses resultados não autorizam generalização empírica. Aplicações em outras Ouvidorias Públicas serão necessárias para testar o método. A proposição que permanece é delimitada: quando observar, compreender e decidir não pertencem ao mesmo ator, o sinal deve circular sem confundir competências, e eventual progressão decisória somente ocorre quando a alçada necessária assim o exige. Reconhecer os limites da Ouvidoria permite que o conhecimento produzido alcance legitimamente quem pode qualificá-lo, tratá-lo ou decidir sobre seus desdobramentos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Guia de Implementação do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP).** Brasília, DF: CGU, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/mmoup/implementacao. Acesso em: 5 out. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Brasil Participativo. **Revisão do Guia de Diretrizes para o Desenvolvimento de Ouvidorias Estratégicas: texto participativo**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/guiadeouvidorias. Acesso em: 5 out. 2026.

CARLILE, Paul R. **Transferring, translating, and transforming: an integrative framework for managing knowledge across boundaries.** Organization Science, v. 15, n. 5, p. 555–568, 2004. DOI: 10.1287/orsc.1040.0094.

CARNEIRO, Samara Furtado; CHAVES, Mario Monteiro. **O Assediômetro como ferramenta estratégica de governança na ANVISA: escuta qualificada, inteligência organizacional e prevenção de riscos psicossociais na Administração Pública.** In: SOUZA, Francisco Wenderson Pereira de; FAUSTO, Ilma Rodrigues de Souza (org.). Inovação e Estratégia na Gestão Pública e Comercial. v. 3. Ponta Grossa: AYA Editora, 2026. cap. 17, p. 211-234. DOI: 10.47573/aya.5379.3.36.17.

CHAVES, Mario Monteiro; CARNEIRO, Samara Furtado. **Da escuta institucional à aplicabilidade nacional: a experiência do Assediômetro no XXXIX Congresso Nacional do CONASEMS**. In: SOUZA, Francisco Wenderson Pereira de; FAUSTO, Ilma Rodrigues de Souza (orgs.). Inovação e Estratégia na Gestão Pública e Comercial. v. 3. Ponta Grossa: AYA Editora, 2026. cap. 24, p. 314-329. DOI: 10.47573/aya.5379.3.36.24.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Specific and general knowledge, and organizational structure.** In: WERIN, Lars; WIJKANDER, Hans (ed.). Contract Economics. Oxford: Blackwell, 1992. p. 251–274.

PARLIAMENTARY AND HEALTH SERVICE OMBUDSMAN (PHSO). **Our strategy 2026 to 2031.** London: PHSO, 2026. Disponível em: https://www.ombudsman.org.uk/publications/our-strategy-2026-2031-0. Acesso em: 5 out. 2026.

WEICK, Karl E.; SUTCLIFFE, Kathleen M.; OBSTFELD, David. **Organizing and the process of sensemaking**. Organization Science, v. 16, n. 4, p. 409–421, 2005. DOI: 10.1287/orsc.1050.0133.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a Riam Renella Martinelli, pela colaboração técnica relacionada aos dados sistematizados do sistema FalaBR, relativamente à Polilaminina; a José Carlos Camapum Barroso, jornalista, pela colaboração jornalística. Registram ainda o uso de inteligência artificial generativa, sob a denominação “Sebastian Chaves”, como apoio à estruturação analítica, à revisão conceitual e à redação assistida do manuscrito. A responsabilidade pelo conteúdo, pela interpretação dos dados e pelas conclusões permanece integralmente com os autores.