
CONTRIBUTO PARA A IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL SOCIOLOGICO DE QUEM RECORRE AO PROVEDOR DE JUSTIÇA

--

Análise de dados recolhidos pela Divisão de Relações
Públicas, Atendimento e Informação (2020-2024) e de
dados dos processos abertos, em curso e/ou
encerrados no ano civil de 2024

Relatório Final

Cláudia Urbano

dezembro 2025

Índice

Sumário executivo.....	3
Introdução.....	4
Contextualização	5
Estado da Arte	6
Fontes de informação	12
Metodologia.....	12
Análise dos dados.....	15
Limitações da análise e Desafios metodológicos.....	36
Considerações finais.....	37
Referências bibliográficas.....	41

Sumário executivo

O presente estudo, de carácter exploratório, procura contribuir para a compreensão do perfil sociológico dos cidadãos que recorrem ao Provedor de Justiça em Portugal, analisando padrões de utilização dos seus serviços e as características das interações entre a instituição e o público. A investigação baseia-se na análise de bases de dados administrativas relativas a contactos realizados entre 2020 e 2024 junto da Divisão de Relações Públicas, Atendimento e Informação, bem como a processos de queixas e instruções liminares registados em 2024. Através de uma abordagem quantitativa e exploratória, procurou-se identificar tendências relativas ao volume e natureza dos contactos, aos principais assuntos que motivam a procura da instituição, às entidades visadas nas reclamações e a algumas características sociodemográficas dos utilizadores.

Os resultados evidenciam padrões consistentes relativamente aos tipos de assuntos que motivam o contacto com a instituição – com destaque para questões relacionadas com segurança social, pensões, autorizações de residência, fiscalidade e ordenamento do território –, e permitem identificar algumas características gerais dos cidadãos que recorrem ao Provedor de Justiça. Importa sublinhar que a informação disponível apresenta limitações importantes para uma análise sociológica. Por este motivo, os resultados devem ser interpretados com cautela, pois não permitem uma caracterização aprofundada dos utilizadores nem das situações analisadas.

Neste sentido, para além de contribuir para uma reflexão interna sobre os modos de atuação, comunicação e acessibilidade do Provedor de Justiça, o estudo aponta para a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a relação entre a instituição e a sociedade e de dotar a instituição de dados com esse propósito específico. Como desenvolvimento futuro, sugere-se a realização de um estudo de recolha de informação junto da população em geral, que permita avaliar o grau de conhecimento público sobre a existência, as competências e o papel do Provedor de Justiça, bem como identificar eventuais barreiras de informação ou acesso que condicionem o recurso a este mecanismo de proteção de direitos.

Introdução

O presente documento constitui-se como o Relatório Final do projeto de investigação que decorreu entre maio e dezembro de 2025, um estudo exploratório com o objetivo de procurar definir o perfil sociológico do público que solicita o apoio do Provedor de Justiça. O projeto teve como objetivo procurar mapear e compreender o(s) perfil(is) dos cidadãos queixosos que procuram o Provedor de Justiça, utilizando dados estatísticos, de forma a poder otimizar o atendimento e a definição de estratégias futuras de ação e comunicação junto do público.

Em 2024 completaram-se 50 anos de existência do Provedor de Justiça. Idealizado nos anos 1970, procurava-se a existência de uma instituição que prevenisse e promovesse a defesa constante e vígil dos direitos dos cidadãos contra as incorreções e excessos dos poderes públicos, seguindo o modelo que existia então em países do norte da Europa. Ao Provedor eram reconhecidos poderes de averiguação, de crítica e de publicitação da atuação administrativa. Desde 1999, o Provedor de Justiça é reconhecido como a Instituição Nacional de Direitos Humanos de Portugal, desempenhando um papel crucial na promoção e proteção dos direitos humanos.

O Provedor de Justiça tem desenvolvido uma intervenção ativa, acompanhando os processos de avaliação periódica do Estado português, apresentando relatórios alternativos, participando em reuniões com diversos Comités e Grupos de Trabalho das Nações Unidas, e emitindo recomendações e declarações. Tais ações visam fomentar a cooperação com o Estado e a sociedade civil, promovendo uma proteção e promoção efetiva dos Direitos Humanos em Portugal. O conhecimento sobre a sociedade civil, os problemas que enfrenta e o que faz essa sociedade civil convocar o apoio do Provedor de Justiça é fundamental para uma atuação mais direcionada e eficaz. Em concreto, falamos de uma informação organizada e estruturada sobre aqueles que são os cidadãos que recorrem ao Provedor de Justiça para uma defesa mais justa e correta dos seus direitos, e dos problemas que sentem, dos desafios que manifestam, dos impasses que obstaculizam uma concretização dos seus direitos.

No presente documento, depois de um capítulo de contextualização e enquadramento do estudo e de um outro que reúne contributos de outros estudos já decorridos em Portugal e noutros países, são apresentadas as orientações metodológicas seguidas ao longo do projeto e os resultados obtidos. Consideramos que, mais do que uma leitura de descrições estatísticas que possam ser feitas, a reflexão construiu-se sobretudo em torno dos *sistemas existentes de registo de informação*, de forma a se poder trabalhar mais estruturada e eficazmente os dados existentes (ou outros que possam ser identificados como pertinentes) e que possam permitir, aí sim, definir perfis sociais (numa leitura sociológica) de utentes que contactam e/ou procuram os serviços de apoio do Provedor de Justiça.

Contextualização

A defesa dos direitos humanos e sociais é fundamental para a construção de sociedades justas, igualitárias e sustentáveis. Os direitos humanos e os direitos sociais são pilares que garantem a dignidade, a liberdade e a segurança das pessoas, independentemente da sua origem, estatuto económico, género, nacionalidade, religião ou cultura. Os direitos humanos garantem que todas as pessoas sejam tratadas com respeito e dignidade, assegurando acesso a necessidades básicas como a alimentação, a saúde, a habitação e a educação. Além disso, combatem desigualdades históricas e estruturais, promovendo a equidade de oportunidades e a justiça social, ajudando a corrigir desequilíbrios causados por qualquer tipo de discriminação que se verifique. São indispensáveis para o funcionamento da democracia e para a participação ativa dos cidadãos na vida política e social, assim como para reduzir a pobreza e garantir condições de vida adequadas.

A defesa dos direitos humanos e sociais protege indivíduos contra abusos, discriminação e exclusão social. Inspira movimentos sociais e indivíduos a desafiar injustiças e construir sociedades mais igualitárias. É, portanto, um dever ético, jurídico e político. Numa sociedade justa, uma entidade como o Provedor de Justiça é fundamental para assegurar que esses princípios e valores são garantidos, assegurando que todas as vozes sejam ouvidas, protegendo minorias e grupos marginalizados, promovendo também que as instituições públicas sejam transparentes, responsáveis e respeitem os princípios democráticos. O mesmo acontece no que se refere aos direitos ambientais ou ao cumprimento de obrigações internacionais, numa responsabilidade partilhada entre países e organizações globais, reforçando a solidariedade internacional e o respeito mútuo entre países.

O Provedor de Justiça assume, no quadro do Estado de direito democrático, uma função essencial na proteção e promoção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, atuando como instância independente de mediação entre os indivíduos e a Administração Pública. A sua intervenção inscreve-se num contexto social e institucional em permanente transformação, marcado por mudanças demográficas, económicas, tecnológicas e culturais que influenciam profundamente a forma como os cidadãos se relacionam com o Estado e com os seus mecanismos de tutela de direitos.

Estas transformações colocam novos desafios às instituições públicas, exigindo uma reflexão contínua sobre a sua missão, os seus modos de atuação e a sua capacidade de resposta às necessidades emergentes da sociedade. Pensar as instituições implica questionar não apenas para que servem, mas também quem efetivamente servem, de que modo chegam aos cidadãos e em que medida conseguem garantir um acesso equitativo à defesa dos direitos. É neste enquadramento que se insere o projeto de investigação que desenvolvemos, procurando, na sua sequência trazer espaços e momentos de análise crítica e de diálogo informado sobre o papel do Provedor de Justiça na sociedade contemporânea.

Um dos eixos centrais desta reflexão prende-se com a relação entre o exercício efetivo dos direitos e o grau de conhecimento que os cidadãos detêm sobre os mesmos. A existência formal de direitos e de mecanismos de proteção não garante, por si só, a sua efetivação. O conhecimento, a compreensão e a capacidade de mobilização desses direitos variam significativamente entre grupos sociais, sendo influenciados por fatores como o nível de escolaridade, a condição socioeconómica, a idade, a situação profissional ou o acesso à informação. As desigualdades ao nível da literacia jurídica e

administrativa constituem, assim, um obstáculo relevante ao exercício pleno da cidadania e condicionam o recurso ao Provedor de Justiça enquanto instância de proteção e mediação.

Neste contexto, a forma como os cidadãos chegam até ao Provedor de Justiça, os momentos em que o fazem e os problemas que apresentam refletem não apenas situações individuais, mas também dinâmicas sociais mais amplas. O perfil sociológico dos cidadãos que procuram o Provedor de Justiça não é estático; antes, ele evolui ao longo do tempo em função de alterações legislativas, de ciclos económicos, de crises sociais, de fenómenos migratórios e do surgimento de novas formas de vulnerabilidade. A análise destas dinâmicas permite identificar tendências na procura, mudanças nos tipos de queixas apresentadas e eventuais assimetrias no acesso aos serviços, bem como reconhecer grupos sociais que, apesar de enfrentarem situações passíveis de intervenção, permanecem sub-representados.

Paralelamente, a relação entre cidadãos e instituições públicas enfrenta desafios crescentes, associados à perceção de complexidade dos procedimentos administrativos, à dificuldade de comunicação e, em alguns casos, à desconfiança face à capacidade de resposta do Estado. Estas perceções podem afastar determinados grupos do recurso aos mecanismos formais de defesa dos seus direitos, reforçando desigualdades e fragilizando a relação de proximidade que deve caracterizar as instituições públicas. Neste sentido, a atuação do Provedor de Justiça depende não apenas da sua independência e autoridade, mas também da sua acessibilidade, clareza comunicacional e sensibilidade às realidades sociais dos cidadãos que a procuram.

Feita uma breve contextualização e enquadramento do estudo, vejamos o que nos dizem outros estudos sobre a mesma entidade.

Estado da Arte

Foram diferentes os estudos, nacionais e de outros contextos/países, que consultámos na fase inicial do projeto e que permitiu perceber o desafio de procurar traçar o perfil (ou perfis) de cidadãos que procuram o Provedor de Justiça. Da consulta realizada, percebemos que as pesquisas empíricas sobre provedorias são escassas, e que a literatura existente é ou jurídica ou descritiva, ou ainda que, a existirem estudos, são publicados apenas no idioma do país e não em revistas académicas internacionais. Contudo, parece-nos importante registar de forma mais completa alguns dos estudos consultados.

Uma primeira referência recai sobre o estudo de van Roosbroek e van de Walle (2008) em torno da relação entre o Provedor de Justiça, o governo e os cidadãos. Aliás, os autores começam o artigo afirmando que «embora exista vasta literatura sobre Provedorias, as pesquisas existentes raramente se concentram nas pessoas que efetivamente utilizam os serviços da Provedoria» (2008: 287). As provedorias atuam em duas dimensões: individual, oferecendo uma alternativa rápida e acessível aos tribunais, e coletiva, ao propor recomendações para mudanças legais e estruturais. Recorrendo a um inquérito por questionário, os autores promovem um estudo que procure traçar o perfil das pessoas que recorrem às provedorias na Bélgica e os efeitos da sua intervenção na confiança dos cidadãos no governo. Com base em três estudos envolvendo 626 queixosos, concluem que as provedorias não

devem ser vistas apenas como instrumentos de auxílio individual, mas também como agentes de mudança capazes de identificar problemas na administração pública. Apesar disso, o impacto direto na confiança governamental é limitado, e há sinais de que pessoas socialmente desfavorecidas recorrem menos à instituição, tornando as queixas pouco representativas da população em geral. Os autores afirmam que «é possível que apenas um setor específico da população apresente uma queixa, enquanto outros — por diversas razões — não o fazem, o que significa que as queixas ouvidas pelos provedores podem não ser tão representativas quanto se supunha» (2008: 290).

Os mesmos autores afirmam também que a criação das provedorias visou disponibilizar um acesso «mais simples aos procedimentos judiciais que, devido aos custos e outras procuras de litígio, muitas vezes estão fora do alcance da maioria dos cidadãos» (2008: 292), nomeadamente cidadãos de nível socioeconómico mais baixo. Por isso é importante perceber quem acede ao Provedor de Justiça: se apenas as pessoas mais favorecidas socioeconomicamente e mais escolarizadas utilizarem os serviços da Provedoria de Justiça, o objetivo de atender a todos os estratos sociais não chega a ser cumprido; além disso, isso comprometeria uma visão geral representativa, deixando de ser possível identificar problemas que afetam principalmente os cidadãos mais pobres e com menor escolaridade. Mas que informação é possível ter sobre este perfil socioeconómico?

Por outro lado, também é preciso que todo o processo seja seguido até ao fim, o que pode nem sempre acontecer. Esse processo implica três etapas: 1) o evento deve ser identificado (“designação”) — uma experiência *prejudicial não percebida* deve ser transformada numa experiência *prejudicial* percebida, o que nem sempre é óbvio em burocracias relativamente complexas; 2) esta experiência deve ser transformada em queixa, ou seja, a parte lesada deve culpar alguma pessoa ou entidade por causar essa experiência prejudicial (“culpabilização”); 3) essa queixa é comunicada à organização considerada responsável pela experiência prejudicial (“reclamação”). Referem os autores (van Roosbroek & van de Walle, 2008) que a maioria das experiências prejudiciais não chegam à fase de reclamação.

Sobre o perfil, van Roosbroek e van de Walle (2008) identificam a sistematização de Nan Van Zutphen (2002) que, através de uma revisão completa de pesquisas nos Estados Unidos, Alemanha, Espanha, Holanda, Reino Unido e Bélgica, chega à conclusão que, com uma exceção, o perfil geral do utilizador dos serviços de provedoria que emerge da literatura de pesquisas é “um homem ou mulher de meia-idade com ensino superior, rendimento económico razoável e competências burocráticas suficientes”. É o “efeito Matthew”, enunciado por Robert Merton (1988), que afirmava que apenas os mais familiarizados, ou os que tinham conhecimento, beneficiavam com isso. É a hipótese levantada por van Roosbroek e van de Walle (2008): o provedor recebe principalmente reclamações de pessoas de status mais elevado (com rendimentos mais elevados e com maiores níveis de escolaridade).

Relativamente aos três inquéritos analisados por van Roosbroek e van de Walle (2008), eles foram aplicados a amostras representativas dos utilizadores com base em registos oficiais das provedorias, nos anos de 2001, com 295 respondentes, e 2003, com 150 respondentes numa cidade e 181 respondentes noutra região. Os resultados mostraram que a percentagem de homens que reclamaram era cerca de duas vezes maior que a percentagem de mulheres, fenómeno geral encontrado noutras pesquisas empíricas sobre queixosos. Sugerem também que muitas vezes, quando era a mulher que tinha um problema com a administração pública, era o marido quem

registava a reclamação. Em relação à idade, os autores afirmam que os jovens estavam severamente sub-representados, assim como os idosos, havendo uma sobre-representação do grupo de 40 a 70 anos. Em relação ao nível de escolaridade, a quase maioria dos queixosos possuía licenciatura ou mestrado e havia uma sub-representação de cidadãos com níveis de escolaridade mais baixos, justificado por outros estudos pelo facto de terem menos conhecimento sobre a existência da Provedoria. E, quanto à ocupação, há menor representatividade dos que os autores designam por “trabalhadores de colarinho azul”. E concluem, no seu estudo, que o queixoso médio não é o típico belga médio em várias categorias-chave: os utilizadores de provedorias na Bélgica têm um perfil específico, sendo mais provavelmente homens com alto nível de escolaridade, de meia-idade, de colarinho branco e com interesses políticos. Significa, no seu entender, que as provedorias belgas têm tido menos sucesso em alcançar pessoas socialmente desfavorecidas e politicamente inexperientes.

Um outro artigo, mais recente (Bradford, Creutzfeldt e Steffek, 2023), reflete sobre os utilizadores do Sistema de Provedoria Federal da Alemanha (GFOS), num estudo encomendado pelo governo federal alemão e realizado entre 2017 e 2020.

O estudo partiu de um inquérito aos utilizadores para medir a satisfação dos utilizadores do serviço com o resultado recebido e as suas perceções sobre a justiça, a facilidade do processo, a neutralidade dos administradores, a sua competência, a confiança nas pessoas/processo, a transparência do processo e a aceitabilidade do custo e da duração do processo. Este estudo foi complementado com uma pesquisa, através de entrevistas e dados administrativos, junto de empresas diretamente ligadas ao GFOS.

Após o teste piloto, foram enviados aos utilizadores inquéritos com trinta e cinco perguntas. A pesquisa online ficou alojada num servidor seguro e foi criado um domínio para o projeto. O questionário foi enviado com a última correspondência do GFOS ao utilizador, incluindo um breve parágrafo explicando o objetivo do estudo e do questionário, juntamente com um link para o questionário. Se um utilizador comunicasse com o GFOS por correio, seria enviado um questionário em papel. Para maximizar a taxa de resposta, o GFOS enviou um lembrete acompanhado de uma carta de apoio do Ministério Federal da Justiça e Defesa do Consumidor, que encomendou o projeto. No período de três anos do projeto, 5.533 questionários foram enviados aos utilizadores, dos quais 1.188 (21,5%) responderam. No entanto, muitos indivíduos não chegaram a devolver um questionário preenchido na íntegra, tendo sido construída uma amostra efetiva de apenas 660 respostas válidas.

Em relação aos resultados, na distribuição por género, dois terços da amostra (e dos registos) são do sexo masculino, o que coincide com os dados administrativos recolhidos junto do GFOS, indicando uma representatividade da amostra e, por outro lado, uma predominância deste género nos contactos que são feitos com a Provedoria.

As outras informações analisadas referem-se à avaliação feita pelos utilizadores. Concluem que há uma forte correlação entre justiça processual e satisfação, o dever vivenciado de obedecer ao Sistema e a legalidade percebida. Como o dever percebido de obedecer e a legalidade são medidas de legitimidade, a justiça processual, em outras palavras, está fortemente correlacionada com a satisfação e a legitimidade. Quando os utilizadores vivenciaram um procedimento justo, provavelmente terão ficado satisfeitos com o esquema, independentemente de terem recebido ou

não um resultado positivo, sendo para eles também um garante de legitimidade. Encontraram fortes associações entre resultados positivos, satisfação, o dever de obedecer vivenciado e a legalidade percebida do Sistema.

Concluem os autores que existem aspetos relevantes da justiça do processo que não são determinados pelo seu resultado (2023: 774).

Um último estudo não menos importante a que queremos dar destaque é o de Manuel Meirinho Martins e Jorge de Sá (2005), que, a partir de alguns dados administrativos e de um inquérito por questionário, procuraram traçar o perfil sociológico dos queixosos junto da Provedoria de Justiça em Portugal, com uma análise sobre as queixas, as razões por que acodem ao Provedor, as matérias sobre as quais incidem as suas reclamações e uma análise mais detalhada dos queixosos.

A informação analisada encontra-se estruturada em duas dimensões: a dimensão referente à expressão das queixas por parte dos cidadãos (incluindo grau de recurso às queixas, caracterização social dos queixosos, a natureza dos interesses em causa, caracterização das queixas individuais e coletivas, tipo de assuntos objeto de reclamação, e entidades visadas) e a dimensão institucional (modo de atuação do Provedor de Justiça, incluindo aspetos relativos à eficácia da sua intervenção).

No estudo, há algumas tendências que se podem destacar. No que se refere ao género, os homens apresentam uma propensão significativamente maior para apresentar reclamações junto do Provedor de Justiça, representando quase dois terços do total de queixosos, tendência essa que vai ao encontro de conclusões de outros estudos que encontrámos e que já aqui avançámos. Martins e Sá (2005) destacam ainda outras características: a idade média destes cidadãos é substancialmente superior à média populacional, com maior incidência a partir dos 40 anos de idade. Do mesmo modo, observa-se que o nível de escolaridade dos queixosos tende a ser mais elevado do que o da população em geral, destacando-se os indivíduos com formação igual ou superior ao ensino secundário. Em termos geográficos, são os residentes na Área Metropolitana de Lisboa, nas Regiões Autónomas — com especial destaque para os Açores — e no Grande Porto que mais recorrem a este mecanismo, contrastando com uma menor participação dos cidadãos do interior, do litoral norte e, em menor grau, do litoral centro-sul. No que respeita à natureza das queixas, estas incidem predominantemente sobre a defesa de interesses individuais, embora tal interpretação deva ser feita com cautela, dado que as estatísticas disponíveis nem sempre refletem de forma fidedigna a dimensão coletiva subjacente. Com efeito, queixas apresentadas por coletivos, associações, sindicatos ou comissões frequentemente expressam interesses supraindividuais e, em muitos casos, uma queixa individual pode servir de ponto de partida para a salvaguarda de interesses mais amplos, transformando a intervenção do Provedor de Justiça de reativa em proactiva, como assinalam Martins e Sá (2005).

Numa leitura sociohistórica sobre o contacto com a Provedoria de Justiça, com base nos relatórios anuais, os autores destacam, por exemplo, na década de 1990, a procura de apoio em questões relacionadas com condições de trabalho dos funcionários públicos, reclamações relevantes sobre atrasos nos tribunais, conservatórias e notários, e queixas secundárias sobre os sistemas e subsistemas de segurança social. No período subsequente, em particular na primeira metade da década de 2000, verificando-se a manutenção da centralidade das questões da função pública e da

segurança social, ainda que com recuo das primeiras nos dois últimos anos, assinalam a crescente importância das questões fiscais, e uma diversificação das queixas, incluindo urbanismo, ordenamento do território, ambiente, direitos dos consumidores e imigração, refletindo novas preocupações associadas ao desenvolvimento socioeconómico do país. Há a assinalar o facto de, a partir de 1999, os relatórios anuais de atividade da Provedoria de Justiça deixarem de incluir informação sobre a situação socioprofissional dos queixosos, o que impede que possa haver uma análise mais detalhada sobre parte desta dimensão de caracterização da população que procura os serviços da Provedoria, referem os autores. Ainda a assinalar o facto de em 2002 terem sido introduzidas alterações na composição das áreas de assessoria e, em 2003, ter sido implementado um novo método de classificação da distribuição dos processos, o que impossibilita por vezes a comparação entre anos.

Complementar à leitura dos relatórios de atividade, o inquérito por questionário realizado junto de mais de 6.370 queixosos (tendo sido obtidas 800 respostas válidas) acrescenta interessantes dados de caracterização sociológica: as mulheres que recorrem ao Provedor de Justiça tendem a ser, em média, mais jovens do que os homens e apresentam níveis de escolaridade superiores; verifica-se também que os queixosos com mais de 60 anos têm um peso proporcionalmente mais elevado face ao respetivo grupo etário na população geral; a atividade profissional não evidencia diferenças significativas entre géneros; em termos de qualificação, destaca-se que um terço dos queixosos possui escolaridade média ou superior completa, contrastando com apenas um oitavo da população nacional; este perfil é particularmente marcado na Área Metropolitana de Lisboa, onde se concentra o maior número de queixosos com níveis de escolaridade mais elevados e onde as mulheres superam os homens no recurso a esta estrutura de apoio.

Do inquérito resultam também informações interessantes sobre as razões evocadas pelos queixosos para o recurso ao apoio da Provedoria de Justiça. Estas encontram-se agregadas em sete grandes categorias: 1) imparcialidade, 2) capacidade de pressão, 3) competência de atuação, 4) reparação de injustiças, 5) conselho, 6) última alternativa e 7) confiança/prestígio. Estas razões são apontadas de forma diferente em função da região de proveniência da reclamação: na Área Metropolitana de Lisboa, as razões para recorrer ao Provedor de Justiça não divergem substancialmente da média nacional, excetuando-se uma maior influência do aconselhamento por parte de amigos ou conhecidos; no Grande Porto, essa influência é menos relevante, prevalecendo, de forma ligeiramente mais marcada, a perceção do Provedor como agente de reparação de injustiças; nas Regiões Autónomas, o aconselhamento é também menos referido como fator motivador; no Litoral Norte, o Provedor é sobretudo percecionado como reparador de injustiças, em detrimento da sua competência institucional, enquanto no Interior Sul predomina igualmente essa perceção de reparação, mas com menor valorização da imparcialidade; no Litoral Centro-Sul, destaca-se uma maior confiança no Provedor de Justiça, acompanhada de menor ênfase na competência como motivo principal do recurso; os queixosos do Interior Norte apresentam um perfil de motivações muito próximo do padrão nacional. Mais do que a região, é a escolaridade que mais diferenciação provoca na estrutura das razões apresentadas pelos queixosos, dizem os autores.

Com outro tipo de dados é possível informar sobre a eficácia de ação do Provedor de Justiça, a partir dos seguintes indicadores: nível de processos pendentes, tempo médio de duração na instrução dos

processos, tempo médio de resposta das entidades visadas nas queixas, taxas de estudo e de resolução e taxa de sucesso dos processos.

Acrescentamos ainda outras referências. Istvan Posta (2015), por exemplo, reflete em termos metodológicos sobre estudos que tenham as Provedorias como objeto de análise, e faz uma leitura sobre os serviços de Provedoria no sistema das Nações Unidas. Um primeiro aspeto que destaca, desde logo, é a necessidade de a comparabilidade das pesquisas ser aprimorada através de uma maior consistência e regularidade das pesquisas (anuais ou bienais), para que os dados possam ser comparáveis não apenas dentro do próprio sistema, mas também entre países. Outro aspeto igualmente importante é a uniformização das perguntas colocadas entre diferentes países. O objetivo dos estudos realizados pelas provedorias deverá ser a recolha de contributos importantes para o desenvolvimento do plano de trabalho da provedoria, designadamente informações úteis sobre as áreas de atuação da provedoria que precisam ser fortalecidas ou desenvolvidas. Os resultados das pesquisas também podem ser usados para identificar necessidades em termos de consciencialização, formação e outras atividades que podem ser realizadas pela Provedoria e que são particularmente valorizadas no fortalecimento da cultura de prevenção de conflitos da organização. Podem servir também como contributos para a avaliação de desempenho da Provedoria, fornecendo dados comparáveis que podem ser usados para fins de *benchmarking*. No que diz respeito aos contributos para a avaliação de desempenho, os principais elementos a serem considerados são a satisfação do utilizador com questões relacionadas com processos e resultados que estão diretamente sob o controle do provedor (por exemplo, garantir confidencialidade e imparcialidade; compreender as preocupações do utilizador; garantir o conforto do utilizador ao discutir preocupações; dar tempo suficiente para a discussão; lidar com os problemas do utilizador em tempo útil; demonstrar cortesia, respeito, profissionalismo, disponibilidade; identificar opções para abordar as preocupações etc.). Por outro lado, questões relacionadas com processos (por exemplo, independência da Provedoria em relação às estruturas de gestão) e com resultados (por exemplo, resolução bem-sucedida da preocupação do utilizador) que podem estar além do controle do provedor não devem servir como determinantes nas avaliações de desempenho (Posta, 2015).

Para completar a informação neste capítulo, fazer ainda referência a dois estudos. Um deles é o estudo de Naomi Creutzfeldt (2016), na Alemanha e Reino Unido, disponível na publicação *“What do we expect from an ombudsman? Narratives of everyday engagement with the informal justice system”*. Foi realizado um inquérito por questionário (enviado online e em papel pelos funcionários da Provedoria), com 2.775 respostas (entre Setembro de 2014 e Março de 2015 – taxa de resposta de 22%) de utilizadores recentes dos serviços de Ombudsman. Procurou conhecer um pouco o perfil e perceber quais as atitudes e expectativas dos utilizadores, trazendo a dimensão cultural (comparação entre países, e provedorias do sistema público versus provedorias do sistema privado). Corrobora a tendência encontrada em estudos anteriores, de que, apesar de os serviços se dirigirem a toda a população, os queixosos são homens com alto nível de escolaridade, de colarinho branco e com elevados interesses políticos, citando Hertogh (2006) em estudo similar na Holanda. Creutzfeldt encontrou no seu estudo algumas diferenças a assinalar: os cidadãos que recorrem a uma Provedoria do setor público para reclamar sobre a responsabilização de um órgão público tendem a encontrar um pedido de desculpas e a esperar por uma mudança sistémica, enquanto os consumidores que

reclamam através de uma Provedoria do setor privado estão mais focados na sua disputa individual e procurar uma "solução rápida". Independentemente do tipo de instituição contactada (pública ou privada) ou do país em estudo, os Provedores de Justiça, de acordo com os respondentes, desempenham os mesmos papéis: os de intérprete, defensor, aliado e instrumento.

Um outro estudo a referir é o "Barriers to complaining", realizado pelo UK Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO), através de um inquérito quantitativo de grande escala, realizado com mais de 3.000 cidadãos do Reino Unido, e uma segmentação por grupo etário, origem étnica, estado de saúde, situação familiar e nível de rendimento. Procurou perceber qual a probabilidade de apresentar queixa, qual o conhecimento sobre o direito a reclamar, a confiança nas instituições públicas, as barreiras percebidas (tempo, complexidade, medo de represálias, e os canais utilizados (telefone, correio, online). Este inquérito foi especificamente dirigido sobre os serviços de saúde.

Os estudos consultados deram algumas pistas sobre as possibilidades e os desafios que teríamos em mãos na exploração dos dados existentes. O passo seguinte consistiu na procura e exploração de bases de dados construídas pelos diferentes serviços da instituição.

Fontes de informação

No que se refere ao levantamento de informação trabalhada neste estudo exploratório que aqui descrevemos, eram diversas as possibilidades. Por questões de tempo e de rentabilização de recursos, a estratégia adotada passou por mobilizar bases de dados já existentes. Ainda que não construídas inicialmente para fins estatísticos, constituindo-se, antes, como instrumentos de trabalho, pareceu-nos importante perceber que informações existiam e como poderiam ser potencializadas em termos de análise.

Assim, foram preparadas e trabalhadas as bases de dados: 1) sobre os contactos efetuados pelo público em geral junto da Divisão de Relações Públicas, Atendimento e Informação do Provedor de Justiça, entre os anos 2020 e 2024¹ e 2) a informação registada no eDoc para aqueles que são os processos analisados (abertos, em curso e/ou encerrados) referentes ao ano civil de 2024, em matéria de queixas formalizadas (Q) e instruções liminares (IL). No primeiro caso, consideram-se os contactos presenciais ou telefónicos estabelecidos através da Divisão de Relações Públicas, Atendimento e Informação, e que podiam resultar de movimentos de procura de informação para apresentação (ou atualização sobre) de uma queixa. No segundo caso, são matéria de análise todas as queixas formalizadas e todas as instruções liminares recebidas ao longo do ano de 2024 através da abertura de processo na plataforma usada pelas equipas das Unidades Temáticas da Provedoria de Justiça.

Metodologia

Perante a existência de diversas fontes de dados, importa lembrar que existem diferentes estatutos no contacto com a Provedoria de Justiça, que ficam claros nas bases de dados analisadas. Um primeiro estatuto é o de utilizador, sendo qualquer pessoa que contacte o Provedor de Justiça, seja para efetuar

uma queixa ou para solicitar informação. Estes contactos, que consultámos e analisámos, foram registados pela Divisão de Relações Públicas, Atendimento e Informação.

Um outro estatuto importante é o da pessoa queixosa: a pessoa em nome da qual é reportada a queixa, na situação de lesado. Esta pode ser singular ou de natureza coletiva. Para além da pessoa queixosa, pode haver a figura do queixoso, enquanto seu representante, como sendo a pessoa que contacta a Provedoria de Justiça para efetuar uma queixa, ou procurar obter mais informação sobre um processo, no interesse de outrem.

Há ainda a considerar um outro elemento importante para as estatísticas – o processo ou queixa –, que vai originar números diferentes dos que resultam de uma análise dos contactos, dos utilizadores, e dos queixosos. Martins e Sá (2005) definem queixa como «toda e qualquer comunicação, independentemente da sua forma, apresentada por um ou mais queixosos, na qual é solicitada a intervenção do Provedor de Justiça, sobre questões da sua competência», informando que «não são consideradas queixas as comunicações que se reportem a meras exposições», o que significa que «as comunicações que são arquivadas liminarmente por não corresponderem aos requisitos anteriores, e as que são objeto de arquivo por motivos administrativos, não são consideradas queixas» (2005: 23).

Uma vez que as bases de dados não têm exatamente o mesmo tipo de informação, elencamos a informação analisada a partir das diferentes bases de dados:

Contactos com a DRPAI

Dados quantitativos:

- Ano do contacto;

Dados qualitativos:

- Sexo da pessoa que estabelece o contacto;
- Nacionalidade (português ou estrangeiro) da pessoa que contacta;
- Assunto;
- Contacto referente a processo em curso ou não;
- Unidade temática;
- Tipo de contacto (OI-linha azul, OI-T, IP-T...);
- Sexo da pessoa sobre quem é feito o contacto;
- Grau de relação ou parentesco, quando o contacto é feito por outra pessoa que não o próprio;
- Nacionalidade (português ou estrangeiro) da pessoa sobre quem é feito o contacto;
- Localidade (concelho, distrito) da entidade visada.

Muito pontualmente, existe informação também sobre a idade e o perfil de atividade do queixoso.

Processos de Queixa

Dados quantitativos:

- Ano do processo;
- Data de abertura;
- Data de fecho;

Dados qualitativos:

- Código do processo;
- Assunto (com informação detalhada sobre sub-assunto, detalhe de queixa, motivos, e outras informações referentes ao processo);
- Observações (da qual aproveitámos por vezes alguma informação sobre as entidades visadas);
- Entidade (que corresponde à pessoa ou entidade queixosa);
- Categoria de entidades (que corresponde, por vezes, à categorização da entidade visada);
- Tipo de pessoa coletiva (quando aplicável);
- Autor (informação não analisada, correspondendo ao assessor que tem a seu cargo o processo);
- Estado do processo (categorizado em “aberto” ou “terminado”);
- Motivo de arquivamento;
- Primeiro registo;
- Primeiro fluxo.

Processos de instruções liminares

Dados quantitativos:

- Ano do processo;
- Data de abertura;
- Data de fecho;

Dados qualitativos:

- Código do processo;
- Assunto (com informação detalhada sobre sub-assunto, detalhe de queixa, motivos, etc.);
- Entidade (que corresponde à pessoa ou entidade queixosa).

Os dados foram submetidos a uma análise estatística simples, variável a variável, mas também a uma análise cruzada com outros dados e, ainda, a uma análise multivariada. Depois de preparadas as bases de dados, recorreu-se ao software de análise de dados IBM SPSS Statistics – *Statistical Package for Social Sciences* (versão 30).

Ainda que pudesse ser pertinente juntar na mesma análise os dados sobre as instruções liminares e as queixas, uma vez que as bases de dados disponibilizadas continham uma estrutura (i.e., variáveis para análise) diferentes, optou-se por se analisar de forma diferenciada umas e outras (IL e queixas). Sempre que considerámos pertinente, sobre estes dados foi construída informação adicional que permite melhor caracterizar tanto os processos como o público que procurou o Provedor de Justiça, as pessoas queixosas e as entidades visadas. Assim, a partir da informação inicialmente registada, foi possível adicionar novos campos de informação, possibilitando uma sistematização da mesma. Considerando a existência de uma margem mínima de erro de classificação (pelas dificuldades que

facilmente serão reconhecidas), a partir do nome do queixoso, construímos informação sobre a sua caracterização em termos de sexo (masculino ou feminino – na dúvida, categorizou-se como masculino) e nacionalidade (nacional ou estrangeiro – na dúvida, categorizou-se como nacional), as únicas duas informações de caracterização possíveis de apreender perante os dados disponibilizados. O mesmo procedimento foi feito em relação ao concelho da entidade visada, e ao sexo, nacionalidade e relação com a pessoa queixoso, no caso de o contacto ser sido feito por interposta pessoa. Foi possível também acrescentar informação sobre o concelho da entidade visada, no caso de ser de índole local ou regional. Este pareceu-nos um indicador interessante, na medida em que, na ausência de informação sobre a localidade de residência do queixoso, e incidindo a queixa sobre uma entidade local, estimarmos ser elevada a coincidência entre a localidade de residência e a localidade da entidade visada.

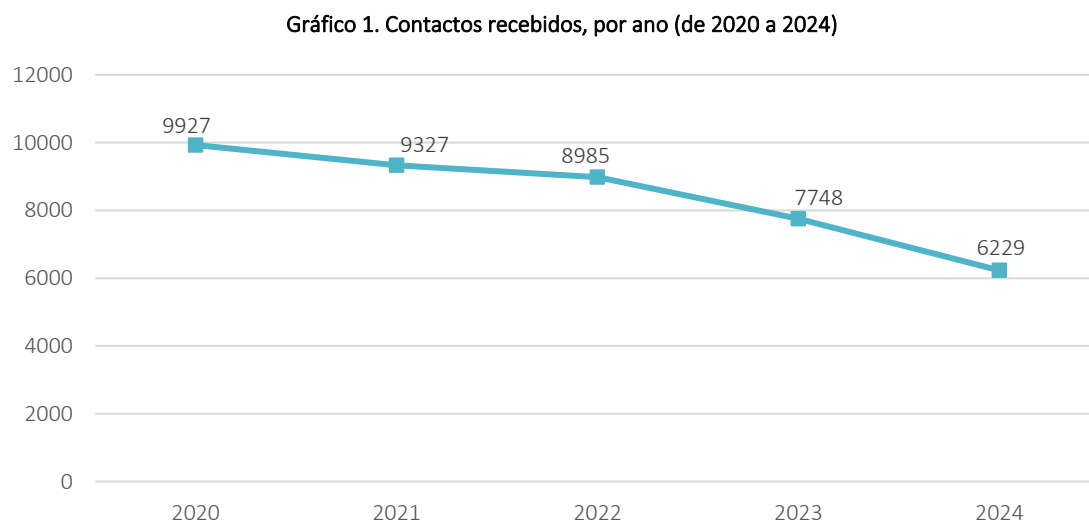
Análise dos dados

Organizamos a leitura dos dados incidindo primeiro sobre os contactos com a DRPAI, depois sobre as instruções liminares (pelo volume de registos, mas também pela menor quantidade de tipo de informação existente), e, depois exploramos os dados referentes às queixas.

Contactos com a DRPAI

Começamos por uma análise simples e descritiva sobre o volume de contactos recebidos pela Divisão de Relações Públicas, Atendimento e Informação, entre os anos de 2020 e 2024.

A base é composta por um volume total de 42.261 registos, que se distribuem da seguinte forma pelos cinco anos em análise:



Estes registos são referentes a todos os contactos recebidos pela DRPAI em atendimento presencial e telefónico, independentemente de serem pedidos de informação gerais, pedidos de apoio, pedidos ou disponibilização de informação sobre processos em curso ou findos, etc.. Naturalmente, não correspondem ao número de pessoas que contactou presencial ou telefonicamente os serviços de informação e apoio da Provedoria de Justiça. Em média, em cada ano, há um registo de dois contactos

por pessoa. Contudo, essa média esconde a diversidade de situações que podemos encontrar: em todos os anos em análise predomina o registo de um contacto único, sendo que, em termos percentuais, equivalem anualmente a um peso de 71 a 74%; há aproximadamente um quarto das pessoas que contactam que o fazem entre 2 a 5 vezes no ano; rondam apenas os 4 a 5% aqueles que contactam os serviços da Provedoria mais do que 5 vezes durante o ano, sendo que destes há uma pequena minoria que o faz de forma muito frequente (mais de 50 contactos num ano).

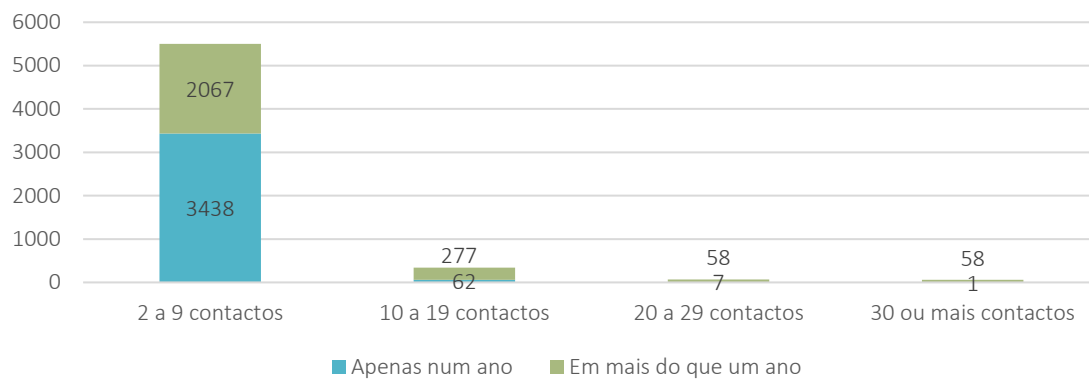
Tabela 1. Número de contactos e de pessoas que contactaram presencial ou telefonicamente a DRPAI da Provedoria de Justiça, por ano (de 2020 a 2024)

Quantidade	2020	2021	2022	2023	2024
Contactos	9927	9327	8985	7748	6229
Pessoas que contactaram	4920	5121	4982	4091	3182
Média de contactos por pessoa	2	2	2	2	2
Máximo de contactos por uma pessoa	137	60	56	69	72
Contactos únicos	3486	3763	3547	2925	2273
2 a 5 contactos pela mesma pessoa	1231	1171	1256	975	761
Mais de 5 contactos pela mesma pessoa	203	187	179	191	148
Contactos sem registo de nome	929	533	364	394	296

É interessante perceber também que contactos existem de forma transversal ao longo de dois ou mais anos, o que podemos designar como “carreira de contactos”. Do total de 19.303 pessoas que contactaram os serviços da Provedoria de Justiça entre 2020 e 2024, 13.335 apenas contactaram os serviços uma única vez¹, o que corresponde a 69% do total das pessoas que telefonaram ou estiveram presentes. Dos restantes 31%, a maioria realizou entre 2 a 9 contactos no mesmo ano civil (correspondendo a 17,8% do total) e um em cada dez (10,7% do total) contactou os serviços da Provedoria de Justiça entre 2 a 9 vezes em diferentes anos civis, nem sempre consecutivos. Dos que realizaram 10 ou mais contactos e que correspondem a 2,4% (n=463) do total de pessoas entre 2020 e 2024, a maioria fê-lo em mais do que um ano civil, sendo a elas a que se refere uma carreira de contactos mais prolongada. Houve, portanto, 2460 pessoas que contactaram em mais do que 1 ano civil: 1989 contactaram em dois anos diferentes, consecutivos ou não, o que equivale a 10,3% do total de pessoas que contactaram a Provedoria de Justiça presencial ou telefonicamente entre 2020 e 2024, 343 (1,8%) contactaram em três anos, 101 (0,5%) em quatro dos cinco anos em análise, e 27 pessoas são “totalistas”, tendo contactado todos os anos. Faltará ver, de forma mais detalhada, se esses contactos foram referentes a assuntos diferentes ou não.

¹ Este valor será inferior, pois foram detetados a posteriori registos de nomes ligeiramente diferentes e que correspondem à mesma pessoa (as razões mais frequentes são: gralha, acento, apenas uma inicial, nem sempre o nome completo) e que o software de análise contabiliza como sendo nomes, logo pessoas, diferentes. Seria impossível, em tempo útil, verificar manualmente mais de dezanove mil registos.

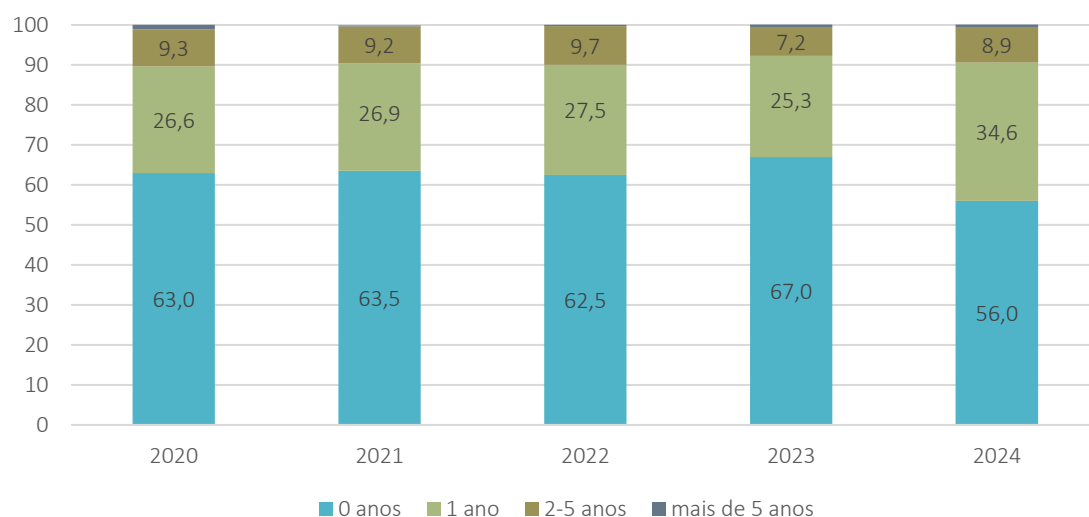
Gráfico 2. Número de contactos por pessoa (total do período 2020-2024)



No conjunto de 28.488 registos sobre os quais há uma referência temporal ao processo (e que correspondem a 67% do total de contactos recebidos), quase dois terços (62,7%) são referentes a processos iniciados no próprio ano. Este dado, de certa forma, ilustra o que poderemos considerar como uma certa agilidade processual, por um lado, e também como um indicador de insistência, ou pelo menos de atualização de informação, pelo lado do queixoso. Há, no entanto, outros valores que requerem alguma reflexão: 27,9% dos contactos são referentes a processos iniciados no ano anterior, 8,9% a processos iniciados entre 2 a 5 anos antes, e 0,6% a processos com mais de 5 anos.

Há diferenças, quando analisamos o ano em que o contacto foi estabelecido: no último ano, aumentou um pouco o volume de contactos referentes a processos do ano transato. Este dado torna-se particularmente relevante se, como vimos atrás, tivermos em conta que o volume de registos de contactos recebidos nesse ano foi menor, por comparação com os anteriores.

Gráfico 3. Antiguidade do processo atendendo ao ano em que o contacto foi feito, por ano (de 2020 a 2024), em percentagem



Fica a curiosidade de saber quem são as pessoas por detrás dos contactos efetuados, algo que tentaremos retratar tanto quanto possível, atendendo à informação registada em base de dados. Mas,

primeiro, convém perceber qual a sua natureza e intencionalidade, ou seja, que tipo de contacto foi recebido e com que propósito foi feito.

Ao longo dos últimos cinco anos, a maioria dos contactos foi feita por telefone, sobretudo para solicitar ou dar informação sobre processos (62,2%), mas também para outro tipo de informação (18,0%). Parte dos contactos telefónicos foi reencaminhado para obtenção de informação na Linha Azul (8,8%). Do total de contactos efetuados, 2,8% resultaram em novos processos. Estas tendências mantêm-se ao longo dos anos, ainda que haja entre 2020 e 2024 uma redução do peso dos contactos para obtenção de outro tipo de informação, seja por via telefónica, seja pela Linha Azul, e um aumento do peso dos contactos presenciais, qualquer que seja o tipo de informação em causa (novo processo, atualização de informação sobre processo, ou outro tipo de informação).

Tabela 2. Distribuição do tipo de contacto recebido em atendimento presencial e telefónico, por ano, em valor percentual (de 2020 a 2024)

Tipo	2020	2021	2022	2023	2024
Inf. sobre processos – Linha Azul	2,8	4,0	4,7	3,4	5,7
Inf. sobre processos – Presencial	1,8	0,9	1,5	3,1	5,8
Inf. sobre processos – Telefónico	58,4	63,8	63,7	62,7	62,9
Nova – Linha Azul	0,2	1,0	0,9	0,8	0,9
Nova – Presencial	1,8	1,0	1,3	2,2	3,3
Nova – Telefónico	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2
Outra informação – Linha Azul	12,3	8,9	8,1	6,8	6,6
Outra informação – Presencial	1,3	1,1	1,4	2,4	4,0
Outra informação – Telefónico	21,0	19,1	18,3	18,4	10,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Observações: 21 casos omissos de informação

Os contactos acima descritos foram realizados entre os cidadãos e unidades (ou áreas) específicas da Provedoria de Justiça. Os dados disponibilizados evidenciam uma estrutura de contacto diferente ao longo dos anos de registo, resultante de uma reorganização interna: entre 2020 e 2022 os contactos eram efetuados com as unidades temáticas (UT); a partir de 2023 e de forma exclusiva em 2024, é a unidade de triagem que centraliza os contactos, havendo depois, em volume inferior aos dos anos antecedentes, um contacto direto com a(s) unidade(s). O volume de contactos referentes a outros assuntos fora do âmbito da Provedoria de Justiça reduziu-se para aproximadamente metade entre 2020 e 2024, o que poderá dever-se a uma informação mais clara junto da população ou ao recurso a outros meios de contacto que não o telefónico ou presencial (por exemplo, por email ou através do formulário na página oficial da Provedoria de Justiça). Os contactos por unidade temática (ou unidade) também deixam antever um volume de troca de informação diferente em função do tema, facto que exploramos mais em detalhe a seguir.

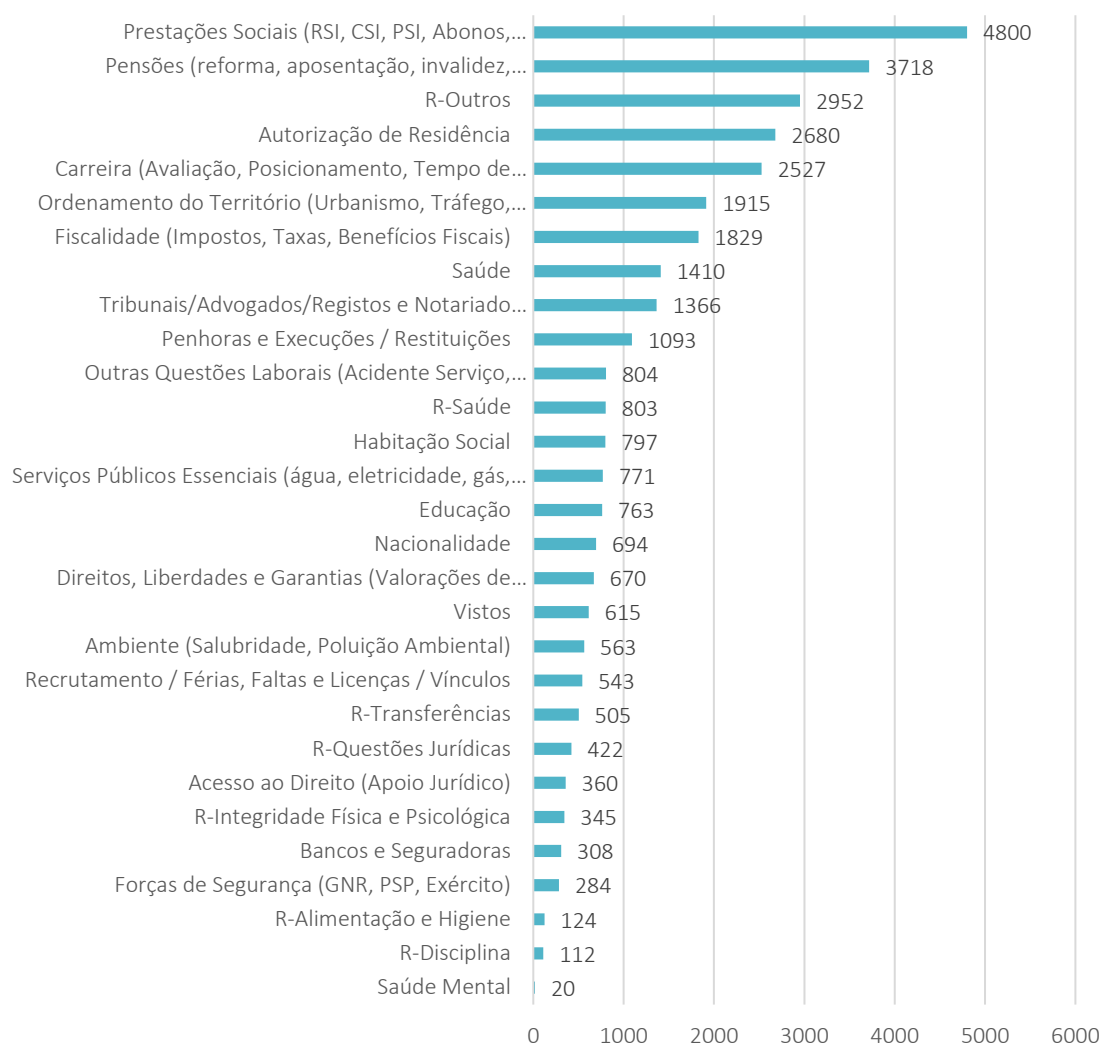
Tabela 3. Unidade contactada através de atendimento presencial e telefónico, por ano (de 2020 a 2024)

Unidade contactada	2020	2021	2022	2023	2024
Unidade temática 1 - Direitos ambientais, urbanísticos e culturais e serviços públicos essenciais	692	720	633	211	-
Unidade temática 2 - Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores	585	499	539	137	-
Unidade temática 3 - Direitos sociais	1899	2024	1472	349	-
Unidade temática 4 - Direitos dos trabalhadores	1097	1047	876	197	-
Unidade temática 5 - Direitos à justiça e à segurança	528	696	402	48	-
Unidade temática 6 - Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade	1698	1502	1266	287	-
Unidade de Triagem	-	-	961	2625	2335
Unidade A: Direitos, Liberdades e Garantias	-	-	-	401	575
Unidade B: Trabalho e Direitos Sociais	-	-	-	511	837
Unidade C: Direitos Económicos e Fiscalidade	-	-	-	213	355
Unidade D: Direitos Culturais e Direitos das Futuras Gerações	-	-	-	207	291
Gabinete	45	29	59	61	61
Central	23	31	32	23	18
N-Cidadão	86	65	43	54	34
SCPE	7	2	1	10	2
SPEA	2	-	4	1	10
Outros – fora do âmbito	3262	2735	2689	2306	1688
Total	9924	9350	8977	7740	6206

Observações: 64 casos omissos de informação

Cerca de 20% dos contactos registados são referentes a outros assuntos fora do âmbito da Provedoria de Justiça. São 28 os assuntos identificados como motivação para o contacto com a Provedoria. De entre os temas mais abordados nos contactos realizados, predominam (com 11,4% do total) as questões relacionadas com as prestações sociais (RSI, CSI, PSI, abonos, complementos, suplementos). Seguem-se as questões relacionadas com as pensões (reforma, aposentação, invalidez, sobrevivência, doença profissional), com um total de 8,8% dos registos, as autorizações de residência (6,4%), questões relacionadas com a carreira (avaliação, posicionamento, tempo de serviço), com 6,0%, ordenamento do território (urbanismo, tráfego, habitação), com 4,5%, e assuntos relacionados com a fiscalidade (impostos, taxas, benefícios fiscais), com 4,3%.

Gráfico 4. Contactos por assunto (total do período 2020-2024)



A distribuição dos contactos por ano e por assunto, no espaço de cinco anos, não se revela substancialmente diferente, ainda que cada assunto apresente pesos percentuais ligeiramente diferentes ao longo dos anos.

Predominam os contactos motivados por assuntos relacionados com as prestações sociais, variando entre os 11,6% em 2020 e os 10,1% em 2023. Seguem, como o segundo assunto mais referido, os relacionados com pensões, que ocupam entre 9,8% (em 2020) a 8,2% em 2022). É a partir de 2023 que questões relativas aos pedidos de autorização de residência, que em 2020 ocupavam a quinta posição (com 4,5%), passam a ganhar expressão, aumentando gradualmente a sua proporção no total de contactos em cada ano: 6,0% em 2022, 8,3% em 2023, e 10,9% em 2024, passando a ser neste último ano o assunto mais abordado.

Outros assuntos ganham igualmente destaque de forma transversal ao longo dos anos: as questões relacionadas com a carreira, os assuntos referentes à fiscalidade e os que ocupam as matérias afetas ao ordenamento do território.

Um dos fatores que permite perceber esta variação tem a ver com a própria realidade social e os problemas que nela vão ocorrendo, também consequência das políticas públicas definidas ou alteradas. Isso é claro, por exemplo, nas questões relacionadas com a autorização de residência.

Tabela 4. Assunto do contacto por atendimento presencial e telefónico, por ano (de 2020 a 2024)

Assunto	2020	2021	2022	2023	2024
Acesso ao Direito (Apoio Jurídico)	73	94	115	63	15
Ambiente (Salubridade, Poluição Ambiental)	166	121	119	104	53
Autorização de Residência	448	370	541	640	681
Bancos e Seguradoras	81	73	56	54	44
Carreira (Avaliação, Posicionamento, Tempo de Serviço)	475	519	503	452	578
Direitos, Liberdades e Garantias (Valorações de Constitucionalidade, etc)	146	185	118	131	90
Educação	177	180	164	123	119
Fiscalidade (Impostos, Taxas, Benefícios Fiscais)	439	333	408	425	224
Forças de Segurança (GNR, PSP, Exército)	66	80	67	37	34
Habitação Social	144	157	154	168	174
Nacionalidade	275	157	105	65	92
Ordenamento do Território (Urbanismo, Tráfego, Habitação)	428	426	346	358	357
Outras Questões Laborais (Acidente Serviço, Condições de Trabalho)	286	194	108	103	113
Penhoras e Execuções / Restituições	218	249	269	215	142
Pensões (reforma, aposentação, invalidez, sobrevivência, doença profissional)	975	970	738	587	448
Prestações Sociais (RSI, CSI, PSI, Abonos, Complementos, Suplementos)	1149	1224	1059	779	589
Recrutamento / Férias, Faltas e Licenças / Vínculos	176	112	92	89	74
Saúde	395	410	301	162	142
Saúde Mental	2	5	8	5	0
Serviços Públicos Essenciais (água, eletricidade, gás, telecomunicações, correios, transportes)	133	169	222	156	91
Tribunais/Advogados/Registos e Notariado (Demoras Processuais, AEs, AI, etc)	257	399	329	217	164
Vistos	150	72	135	173	85
R-Saúde	178	155	234	113	123
R-Alimentação e Higiene	60	16	18	21	9
R-Integridade Física e Psicológica	89	68	85	57	46
R-Questões Jurídicas	161	97	73	51	40
R-Disciplina	32	20	21	20	19

R-Transferências	68	158	143	81	55
R-Outros	767	656	572	473	484
Outros	1906	1638	1874	1809	1140
Total	9920	9307	8977	7731	6225

Observações: 101 casos omissos de informação

Tabela 5. Assunto do contacto por atendimento presencial e telefónico, em percentagem, por ano (de 2020 a 2024)

Assunto	2020	2021	2022	2023	2024
Outros	19,2	17,6	20,9	23,4	18,3
Prestações Sociais (RSI, CSI, PSI, Abonos, Complementos, Suplementos)	11,6	13,2	11,8	10,1	9,5
Pensões (reforma, aposentação, invalidez, sobrevivência, doença profissional)	9,8	10,4	8,2	7,6	7,2
R-Outros	7,7	7,0	6,4	6,1	7,8
Autorização de Residência	4,5	4,0	6,0	8,3	10,9
Carreira (Avaliação, Posicionamento, Tempo de Serviço)	4,8	5,6	5,6	5,8	9,3
Ordenamento do Território (Urbanismo, Tráfego, Habitação)	4,3	4,6	3,9	4,6	5,7
Fiscalidade (Impostos, Taxas, Benefícios Fiscais)	4,4	3,6	4,5	5,5	3,6
Saúde	4,0	4,4	3,4	2,1	2,3
Tribunais/Advogados/Registos e Notariado (Demoras Processuais, AEs, AI, etc)	2,6	4,3	3,7	2,8	2,6
Penhoras e Execuções / Restituições	2,2	2,7	3,0	2,8	2,3
Outras Questões Laborais (Acidente Serviço, Condições de Trabalho)	2,9	2,1	1,2	1,3	1,8
R-Saúde	1,8	1,7	2,6	1,5	2,0
Habitação Social	1,5	1,7	1,7	2,2	2,8
Serviços Públicos Essenciais (água, eletricidade, gás, telecomunicações, correios, transportes)	1,3	1,8	2,5	2,0	1,5
Educação	1,8	1,9	1,8	1,6	1,9
Nacionalidade	2,8	1,7	1,2	0,8	1,5
Direitos, Liberdades e Garantias (Valorações de Constitucionalidade, etc)	1,5	2,0	1,3	1,7	1,4
Vistos	1,5	0,8	1,5	2,2	1,4
Ambiente (Salubridade, Poluição Ambiental)	1,7	1,3	1,3	1,3	0,9
Recrutamento / Férias, Faltas e Licenças / Vínculos	1,8	1,2	1,0	1,2	1,2
R-Transferências	0,7	1,7	1,6	1,0	0,9
R-Questões Jurídicas	1,6	1,0	0,8	0,7	0,6
Acesso ao Direito (Apoio Jurídico)	0,7	1,0	1,3	0,8	0,2
R-Integridade Física e Psicológica	0,9	0,7	0,9	0,7	0,7
Bancos e Seguradoras	0,8	0,8	0,6	0,7	0,7
Forças de Segurança (GNR, PSP, Exército)	0,7	0,9	0,7	0,5	0,5
R-Alimentação e Higiene	0,6	0,2	0,2	0,3	0,1
R-Disciplina	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Saúde Mental	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Observações: 101 casos omissos de informação

De entre a escassa informação de caracterização social que foi possível definir em base de dados acerca das pessoas que contactaram presencial ou telefonicamente a Provedoria de Justiça, a que nos permite alguma reflexão é a que se reporta à distribuição dos contactos e das pessoas (recordamos

que são dois níveis de registo diferentes) por sexo e por nacionalidade (aqui limitamos a análise ao facto de se ser cidadão nacional ou não), assim como aquela que identifica se o contacto foi feito em nome próprio individual, em nome coletivo, em representação de uma entidade ou em representação de outra pessoa, essa sim a pessoa visada no apoio solicitado.

Relativamente a esta última distinção de contactos, e para aqueles sobre os quais há registo², 3,8% dos contactos foram realizados em nome de uma entidade e 0,1% em nome de um coletivo de queixosos. Os restantes, sendo pessoas singulares, são, na sua maioria (60%) feitos por pessoas do sexo masculino e os restantes por pessoas do sexo feminino. Em todos os anos em análise predominam os contactos no masculino (na ordem dos 58%), sendo que em 2024 a percentagem de mulheres foi ainda um pouco mais reduzida.

Quando analisamos as pessoas que contactaram, e não os contactos, verificamos que há um total de 8106 mulheres (44,9%) e 9958 homens (55,1%) a recolher ou prestar informação junto da Provedoria entre 2020 e 2024. Estes dados fogem um pouco ao padrão que se verifica nos estudos que consultámos, e que apontam para uma predominância clara do sexo masculino (na ordem dos 65-70%).

No que se refere à informação sobre a nacionalidade, na impossibilidade de identificar todas, optou-se por distinguir entre os que possam ser de nacionalidade portuguesa e os estrangeiros. Cerca de 13% dos contactos recebidos foram de pessoas de nacionalidade estrangeira, peso esse que tem vindo a aumentar um pouco nos últimos anos (14,3% em 2023 e 16,4% em 2024). A leitura que fazemos sobre as pessoas que contactaram (e não sobre o total de contactos) apontam no mesmo sentido: 13% eram estrangeiros e 87% cidadãos nacionais.

Cerca de 5% dos contactos recebidos foram feitos em representação de outra pessoa. Em menos de metade destes casos é possível identificar a relação entre a pessoa que contacta e a pessoa queixosa. São, em quase 50% desses casos, parceiros ou cônjuges que contactam; um em cada cinco são os filhos que contactam em nome dos pais e um em cada dez são a situação inversa (pais que contactam em nome dos filhos). As restantes situações correspondem a outra pessoa (amigo, colega, representante legal ou mandatário) ou, de forma menos frequente, a outro familiar. Em 13% dos casos em que há a ajuda de uma outra pessoa para efetuar o contacto com os serviços da Provedoria de Justiça, o cidadão queixoso é de nacionalidade estrangeira.

Não sendo possível saber a origem dos queixosos, foi possível em certa medida, a partir da informação sobre qual a entidade visada na queixa, relacionar as queixas com a sua distribuição geográfica. Tentámos também perceber que tipo de entidade era visada nas queixas. É esse exercício que expomos a seguir.

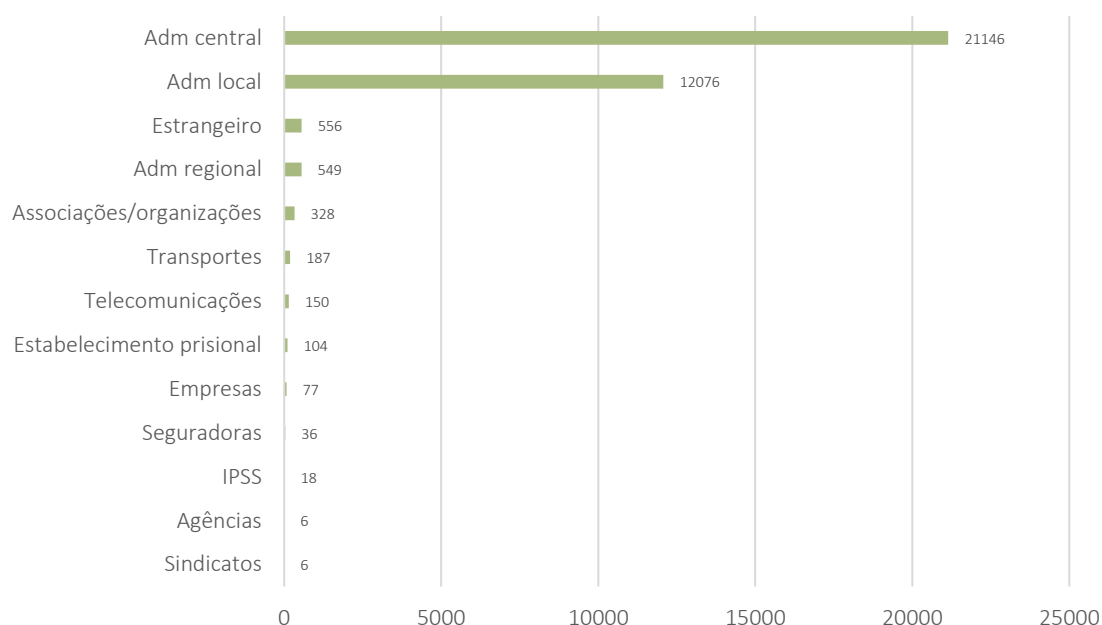
Quase 60% dos contactos estabelecidos visam uma qualquer entidade da Administração Central e cerca de um terço organismos da Administração Local. Dos demais, 1,6% são referentes a entidades

² Esta informação tem 6,1% (n=2565) de casos sem informação, a maioria dos quais referentes a contactos por engano, chamadas reencaminhadas para outra linha de informação ou fora do âmbito de ação da Provedoria de Justiça.

no estrangeiro (designadamente embaixadas ou consulados) ou a outro tipo de instituições, conforme podemos observar no gráfico abaixo.

Este padrão mantém-se semelhante ao longo dos anos em análise, com as queixas ou contactos sobre a Administração Central a ocuparem cerca de 60% do total de contactos recebidos.

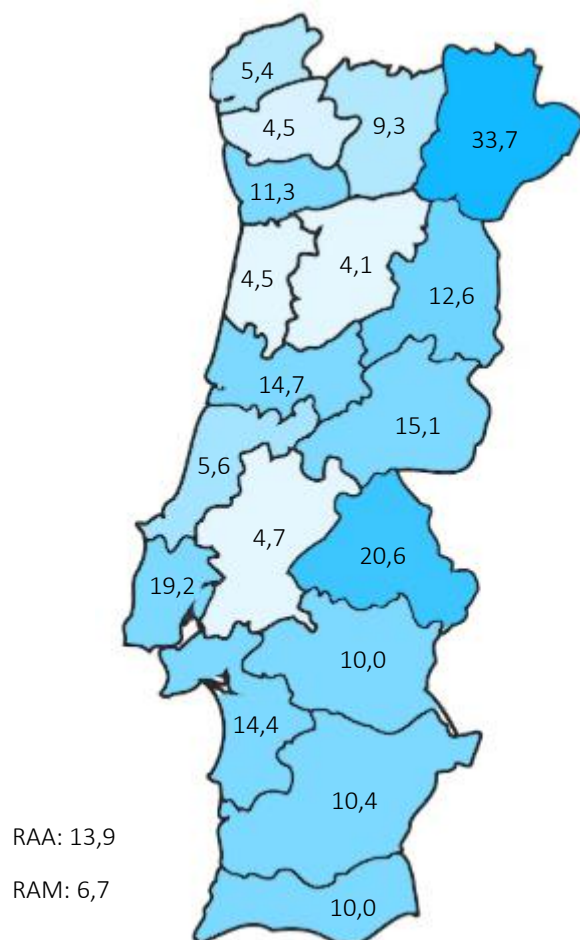
Gráfico 5. Entidades visadas nos contactos efetuados (total do período 2020-2024)



Relativamente à distribuição geográfica, por referência apenas aos que não são serviços centrais ($n=12.684$, o que corresponde a 30% dos contactos efetuados), optou-se por calcular o número de contactos por 10.000 habitantes, para ajustar àquela que é a dimensão populacional em cada distrito (a partir de dados do INE referentes a 2024).

Ainda que a maior parte dos contactos seja feita por conta de entidades situadas no distrito de Lisboa (36,3% do total dos contactos em que é visada uma entidade local), seguindo-se o Porto (16,6%) e, depois, Setúbal (10,4%), quando se calcula a “taxa de contacto por 10.000 habitantes”, verifica-se que outros distritos, para além daqueles, ganham expressividade: Bragança, Portalegre, Castelo Branco, Coimbra e Açores. Reforçamos, no entanto, que estes dados são referentes aos contactos realizados quando a entidade visada pertence à administração local ou há um qualquer elemento que permite a identificação do distrito (ex. estabelecimento prisional, escolas, empresas locais, etc).

Imagem 1. Taxa de contacto presencial ou telefónico com a Provedoria por 10.000 habitantes, por distrito (total do período 2020-2024)



Dos registos contam-se apenas 813 casos com informação sobre a idade: variando entre os 19 anos e os 91 anos, a média situa-se os 49 anos; metade dos queixosos sobre os quais se sabe a idade tem até 45 anos.

Relativamente à situação de atividade, dos 1252 registos há uma maioria de pessoas empregadas (63,5%), seguido de 288 aposentados/reformados/pensionistas (23%) e, depois, 140 desempregados (11,2%). Mais raramente há registo de estudantes, reclusos, sem-abrigo ou beneficiários de RSI.

Instruções liminares

Em 2024 constam 16.438 registos³ de instruções liminares (IL) em base de dados recolhida a partir do eDoc, correspondentes a 6325 processos. Aproximadamente 4 em cada 10 registos que constam da base disponibilizada são de entidades. Dos que estão identificados como sendo por particulares, verifica-se um quase equilíbrio nas diferenças por sexo (variável que, construída a partir do nome do

³ Por “registo” referimo-nos a cada linha de informação efetuada, atendendo ao ficheiro que nos foi disponibilizado.

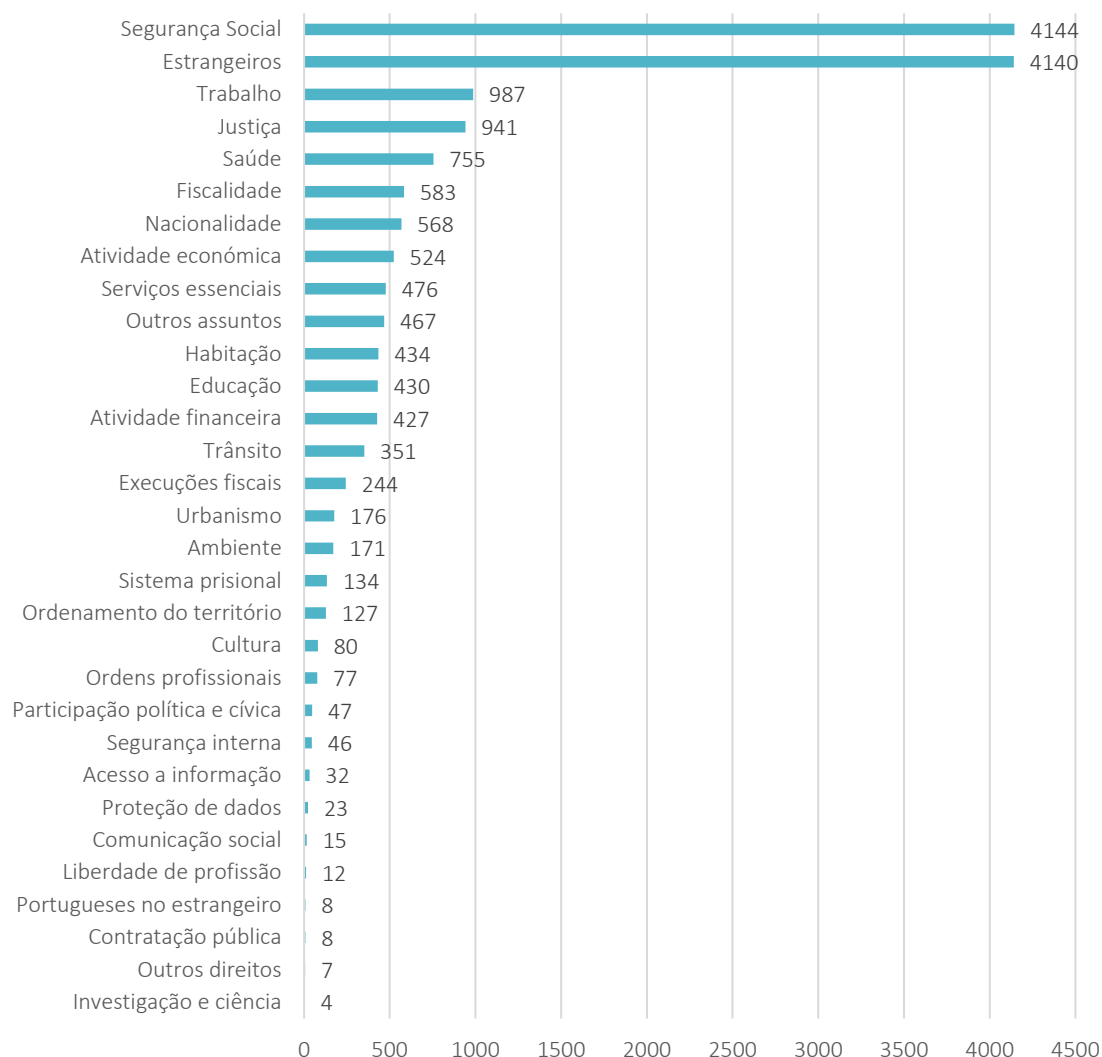
queixoso, tem de ser lida com alguma cautela): 52% das IL foram apresentadas por cidadãos do sexo masculino e 48% por cidadãs do sexo feminino.

No que se refere à nacionalidade (variável também construída a partir do nome do queixoso e que contém alguma margem de erro por eventual inferência incorreta da nacionalidade aquando do processo de categorização), constatamos uma forte presença de cidadãos presumivelmente estrangeiros (cerca de 42,5%) autores de uma instrução liminar (IL).

Uma terceira informação importante sobre as IL é referente ao assunto que trouxe os cidadãos ao contacto com a Provedoria de Justiça. Foram mais de 4000 os registos de instruções liminares recebidas em 2024 referentes a assuntos no âmbito da «Segurança Social», o assunto mais comum nas instruções liminares iniciadas. Foram aproximadamente na mesma proporção as que chegaram em 2024 com questões relacionadas com procedimentos de concessão e renovação de autorização de residência ou com pedidos de proteção internacional, categorizadas no assunto «Estrangeiros». Juntos, estes dois assuntos correspondem a metade do total das IL registadas em 2024.

Das restantes, os assuntos mais comuns foram os relacionados com a «Justiça», seguindo-se a «Saúde», a «Fiscalidade» e a «Nacionalidade», sendo que esta última está associada também a muitos queixosos estrangeiros.

Gráfico 6. Instruções liminares por assunto (2024)



No que se refere à caracterização, há a referir uma maior presença de IL apresentadas por homens em assuntos relacionados com a situação de estrangeiro, mas também em outros relacionados com as atividades económicas ou as financeiras, a fiscalidade, a justiça, o sistema prisional ou o trânsito, por exemplo, enquanto que as IL no feminino prevalecem em assuntos relacionados com a segurança social, a habitação, a saúde, a educação ou o trabalho.

Há que ressaltar que a base de dados analisada contém em duplicado (ou mais que duplicado) os registos relativos a cada IL: no mesmo dia do registo por parte do queixoso há, pelo menos, um registo subsequente relativo ao contacto por parte da Provedoria de Justiça junto da entidade visada na queixa. Relembramos a informação acima sobre a existência, em 2024, de 6.325 processos e 16.438 registos na base de dados. Para evitar esta duplicação de informação, haveria que, na mesma linha de registo, constar uma coluna de informação sobre o queixoso e uma outra sobre a entidade visada, e não a informação sobre a mesma IL em (pelo menos) duas linhas de registo diferentes.

Seria controlável a quantificação das informações (assunto, caracterização, etc.), caso houvesse em todos os processos IL uma, e apenas uma, duplicação. Tal não é o caso: há 157 processos com apenas 1 registo; em contrapartida, há 1378 processos com 3 ou mais registos. De destacar, na sequência deste exercício de reflexão, a existência de um processo com mais de 330 registos no mesmo dia, correspondentes à mesma queixa mas referindo queixosos diferentes (este caso, em concreto, diz respeito a IL sobre autorização de residência de estrangeiros, apresentada no final do mês de abril, e que explica a informação mais à frente apresentada sobre o volume de IL por mês), dois outros com cerca de 200 queixosos e um outro com 123 registos, exatamente com as mesmas características (tipo de assunto, requerente de nacionalidade estrangeira e no mesmo mês). Há ainda um registo com mais de 90 contactos no mesmo dia e sobre a mesma IL, referente a demora, por parte da autoridade de saúde, da emissão de atestado médico de incapacidade multiuso.

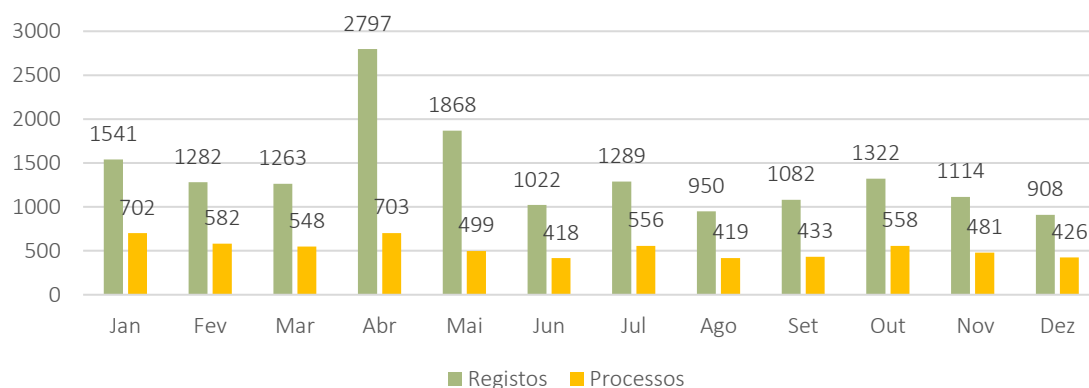
Isto significa que, nos casos em que há uma duplicação ou triplicação de registo (por necessidade de devolver informação ou de aferir mais alguma informação por outra via) e que são mais de 6000, seria possível controlar de certa forma a análise por assunto ou por caracterização dos requerentes (habitualmente o segundo ou terceiro contacto é com a entidade visada, o que não compromete a análise estatística na distribuição por sexo ou por nacionalidade, por exemplo). Contudo, considerando aqueles em que há um volume maior de registos em cada processo, a definição de uma prevalência de tema/assunto ou de características sociais dos queixosos que permitam traçar um perfil fica mais comprometida.

Fizemos, por isso, o ensaio de contabilizar os registos e os processos por mês, percebendo que há situações em que, num mesmo processo, estão dezenas de registos.

A partir do mês de contacto, é possível perceber um pico de registos de instruções liminares em Abril (quase 2800) e também um pouco em Maio (quase 1.900), verificando-se, no entanto, uma média de cerca de 1370 registos IL por mês, sendo Agosto e Dezembro meses com menor volume de registos. O volume de registos não corresponde, como vimos acima, ao volume de processos, podendo haver mais do que um registo no mesmo processo.

Para uma média de 519 novos processos por mês, os meses com maior volume de novos processos são os de Abril e Janeiro (acima dos 700 novos processos) e os períodos de menor volume os meses estivais de Junho e Agosto. Os picos de registos, não correspondendo a momentos particularmente delicados afetos à realidade social nacional, poderão ter, certamente, uma explicação de índole mais institucional.

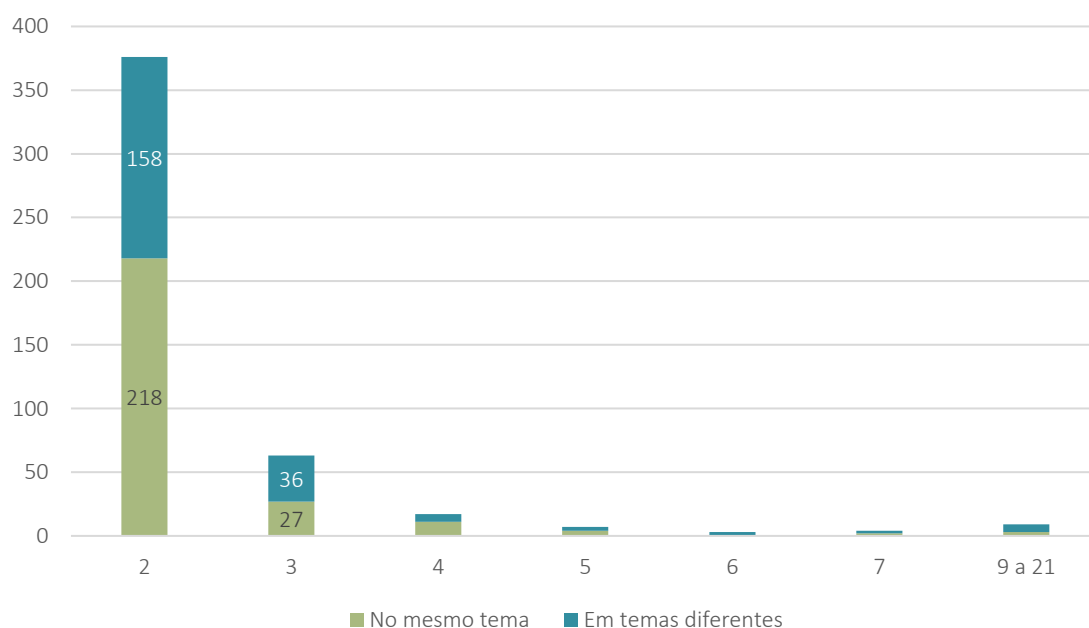
Gráfico 7. Registos e processos de instruções liminares por mês (2024)



Para além da duplicação de registo por processo, aferimos também a duplicação (ou mais) de processo por queixoso. Esta duplicação (ou mais) permite estimar o que designámos por “carreiras de contacto” nesse primeiro documento, e que sobre os dados trabalhados no presente relatório pode antes ser designada como “carreiras de formalização” em registos formais de solicitações de apoio por parte da Provedoria de Justiça.

São mais de 8600 as pessoas que têm apenas um registo, mas quase meio milhar as que em 2024 têm mais do que um registo: 218 têm dois registos no mesmo tema, enquanto 158 têm dois registos em assuntos diferentes; das que têm três ou mais registos, 47 têm sempre sobre o mesmo assunto, mas 56 registam IL em assuntos distintos. Se tivermos em conta que esta informação é apenas referente ao ano de 2024, e indo ao encontro do que encontrámos na análise dos contactos entre 2020 e 2024, podemos estimar que parte destes queixosos com mais do que um registo possa ser também correspondente a “queixosos repetentes” em anos anteriores.

Gráfico 8. Quantidade de registos por pessoa, no mesmo tema ou em temas diferentes, de entre os que têm mais do que 1 registo (2024)



Para uma triangulação dos dados, perante a possibilidade de uma mesma pessoa queixosa poder apresentar mais do que uma IL, contabilizámos também a quantidade de processos (e não de registos) por cidadão, excluindo os registos em nome de entidades. Esta opção permite-nos ter informação sobre as pessoas, sabendo que um mesmo processo pode corresponder a mais do que uma pessoa.

Totalizam 8590 as pessoas que, em 2024, formalizaram uma IL, o que corresponde a 88% do total de pessoas com registo de IL nesse ano. Houve 375 pessoas com dois processos IL distintos (aproximadamente 4% do total de pessoas com IL), 66 pessoas com três processos (0,7%), 15 com 4 processos distintos, 8 com cinco processos, 4 com seis processos, 2 com sete processos, 2 com nove processos, 3 com dez processos, 1 com onze processos, 2 com treze processos, e 1 pessoa com vinte e três (!) processos no mesmo ano. Ainda que a esmagadora maioria mobilize os serviços de apoio por uma causa só, há um conjunto de pessoas que parece procurar na Provedoria de Justiça a ajuda para os mais variados problemas com que se depara na sua via pessoal, laboral, social, comunitária ou outra.

Queixas

Dos 2584 registos que constam do ficheiro Excel exportado do eDoc sobre Queixas que deram entrada em 2024, foram eliminados da análise 3 casos (Q/759/2024, sem qualquer informação, e Q/2319/2024 e Q/2250/2024, ambos com a indicação de queixa “anulada”). Nesta base de dados, cada registo corresponde a um e um só processo e a um e só um queixoso. Ressalvamos que não constam processos que tenham decorrido e/ou encerrado em 2024, mas que tenham tido início em anos anteriores.

Os 2581 processos distribuem-se da seguinte forma pelos assuntos principais, posteriormente assumidos pelas Unidades e respetivas equipas de assessores:

Tabela 6. Processo de queixa por assunto (2024)

Assunto	N	%
Segurança social	483	18,7
Estrangeiros - Entrada e permanência	346	13,4
Trabalho	301	11,7
Trânsito	157	6,1
Fiscalidade	154	6,0
Ordenamento do território	146	5,7
Sistema prisional	125	4,8
Ambiente	121	4,7
Educação e ensino	115	4,5
Urbanismo	108	4,2
Saúde	103	4,0
Habituação	92	3,6
Atividade económica	76	2,9
Justiça	54	2,1
Execuções fiscais	52	2,0
Nacionalidade	43	1,7
Serviços essenciais	32	1,2

Ordens profissionais	19	0,7
Cultura e lazeres	16	0,6
Outros direitos	8	0,3
Outros	7	0,3
Liberdade de profissão	6	0,2
Segurança interna	6	0,2
Acesso a informação	5	0,2
Participação política e cívica	3	0,1
Proteção de dados	2	0,1
Comunicação social	1	0,0
Total	2581	100,0

Indo ao encontro do que já havia sido observado na análise das IL por assunto, prevalecem as questões relacionadas com a Segurança Social (18,7% do total de queixas de 2024), seguindo-se assuntos trazidos por cidadãos estrangeiros sobre a sua situação de entrada e permanência no país (13,4%) e situações decorrentes do contexto laboral («Trabalho», com 11,7%).

Mais em detalhe, elencamos os tópicos mais referidos e os problemas identificados pelos queixosos em cada assunto. Esta informação foi possível construir a partir de alguns dos detalhes que constavam no «Assunto» (pasta, sub-tópico e outras informações que constavam no registo de cada processo).

Tabela 7. Tópicos e problemas mais referidos em cada assunto (2024)

Assunto	Tópico(s)	Problema(s) identificado(s)
Segurança social	Aposentação por velhice; velhice; deficiência; desemprego; pensão	Morosidade; cálculo; reclamação específica; contagem de tempo; indeferimento
Estrangeiros - Entrada e permanência	Autorização de residência; Autorização de residência sem visto; asilo de estrangeiro	Morosidade; documentação; situações especiais; constrangimentos na renovação
Trabalho	Carreiras; recrutamento; avaliação de desempenho; vínculos	Morosidade; posição remuneratória; reclamação específica; requisitos
Trânsito	Habilitação para conduzir; contraordenações	Morosidade; prescrição; reclamação específica; omissão/ausência de resposta
Fiscalidade	IRS; reinvestimento; benefícios fiscais; matrizes prediais	Morosidade; reclamação específica; omissão/ausência de resposta
Ordenamento do território	Infraestruturas rodoviárias	Taxas; licenciamentos; omissão/ausência de resposta
Sistema prisional	Saúde; organização; contactos; segurança	Acesso a cuidados; reclamação específica; agressões
Ambiente	Poluição; fundos e apoios	Ruído; Contestação de decisões

Educação e ensino	Ensino superior; aluno NEE; escolaridade obrigatória	Colocação em escola; reclamação específica; ofensa à integridade
Urbanismo	Edificação	Reclamação específica; obra ilegal
Saúde	SNS; atendimento; procedimentos administrativos	Morosidade; reembolso; acesso a consultas; inscrição
Habitação	Fundos e apoios; habitação social	Morosidade; omissão/ausência de resposta
Atividade económica	Fundos e apoios; transportes coletivos (avião)	Morosidade; Reembolso; Omissão/ausência de resposta
Justiça	Registos	Morosidade
Execuções fiscais	Autoridade tributária; Segurança Social	Morosidade; penhora; omissão/ausência de resposta
Nacionalidade	Aquisição por naturalização; atribuição	Morosidade
Serviços essenciais	Águas/esgotos	Omissão/ausência de resposta
Ordens profissionais	Processo disciplinar	Morosidade
Cultura e lazeres	Património; animais de companhia	Espólio; reclamação específica
Outros direitos	(diversos)	Crítérios; reclamação específica
Outros	(diversos)	(diversos)
Liberdade de profissão	(diversos)	Omissão/ausência de resposta
Segurança interna	(diversos)	(diversos)
Acesso a informação	Informação clínica	Pedido de acesso a informação
Participação política e cívica	(diversos)	(diversos)
Proteção de dados	(diversos)	(diversos)
Comunicação social	Cobertura jornalística	Problemas burocráticos

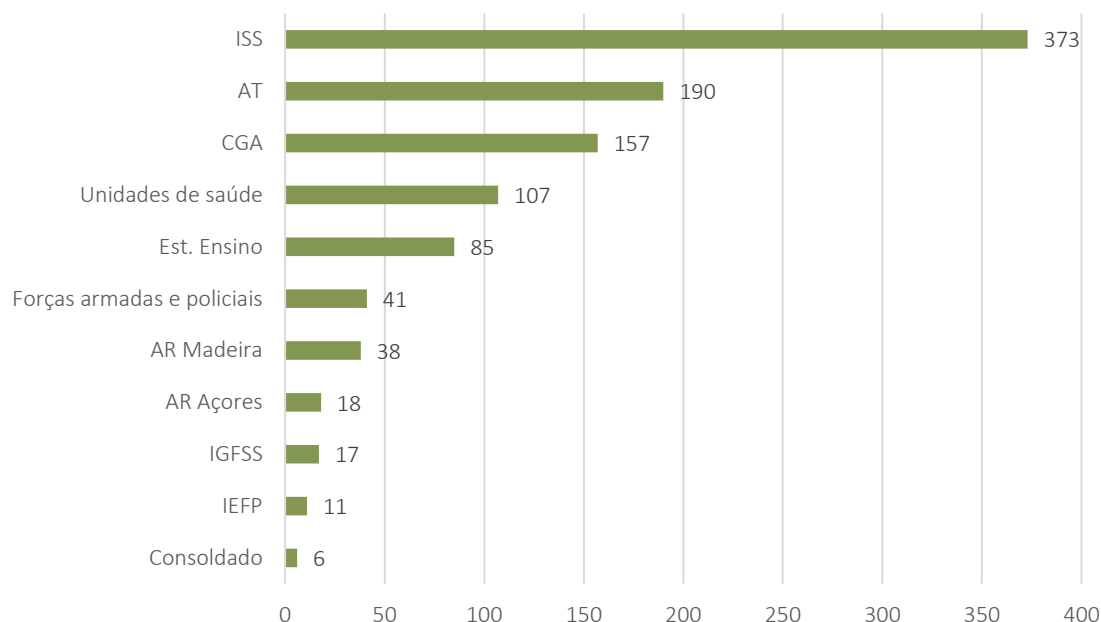
Nos temas em que há destacadamente alguns tópicos que centralizam as queixas, é possível elencar as prevalências expostas na tabela anterior. Pelo menor volume de queixas e uma maior dispersão, há alguns assuntos, no entanto, em que não é possível encontrar esses eixos centrais.

Há alguma repetição nos problemas identificados, na medida em que alguns são transversais em diferentes assuntos: a morosidade é um problema frequentemente motivo de queixa por parte dos queixosos; em menor proporção, é-o também a omissão ou ausência de resposta; os problemas técnicos ou os burocráticos, a definição de critérios ou questões relacionadas com a documentação também geram solicitações de apoio ou mediação da Provedoria de Justiça e podem tocar diferentes áreas ou assuntos.

Numa mesma queixa podem encontrar-se visadas mais do que uma entidade. Abaixo indicamos as categorias das que se encontram como prevalentes nas queixas apresentadas em 2024, sendo que apenas 4,5% dessas queixas foram referentes a mais do que uma entidade.

A informação sobre os assuntos mais dominantes nas queixas formalizadas fazia antecipar um pouco que, de facto, as entidades visadas fossem, de longe (e sempre que esse registo consta na base de dados, o que acontece em apenas 38,2% dos casos), a Segurança Social, seguindo-se a Autoridade Tributária, a Caixa Geral de Aposentações e, também, algumas unidades de saúde e estabelecimentos de ensino.

Gráfico 9. Entidades visadas nas queixas (2024)



Ainda sobre o estado dos processos de queixa apresentados ao longo do ano de 2024, no final do ano, à data de 31 de dezembro de 2024, cerca de 71% dos processos foram dados como terminados, 3% tinham sido reabertos e 26% estavam abertos.

O motivo mais comum para o arquivamento foi a «reparação da ilegalidade ou da injustiça durante a instrução» (58%), seguindo-se a «improcedência da queixa» (18%), a «falta de fundamento para intervenção» (7%) ou a «chamada de atenção ou sugestão» (7%).

Para o total de 1857 processos de queixa arquivados em 2024 ou mesmo abertos em 2024, mas arquivados ao longo de 2025, a duração mínima foi de 0 dias e a máxima foi de 596 dias (mais de ano e meio), para uma média de 154 dias. Cerca de metade dos processos de queixa arquivados decorreu durante um período de 119 dias (aproximadamente quatro meses), sendo que um quarto dos processos de queixa demorou aproximadamente mês e meio (mais precisamente 48 dias consecutivos).

Entre uma duração mínima de 1 dia e uma duração máxima de 362 dias, a média de dias para processos de queixa que, à data de 31 de dezembro, estavam abertos, foi de 155 dias, metade deles com uma duração de 149 dias.

Procuramos agora, de entre a informação disponível em base de dados, trazer uma possível construção do(s) perfil(s) do(s) queixoso(s).

Para conseguir traçar um perfil mais fiel, começamos por categorizar os queixosos em “queixoso singular”, ou seja, aqueles que, no ano de 2024, têm apenas uma queixa formalizada, e “queixoso regular”, não aferindo a regularidade, mas assumindo que a existência de mais de uma formalização, por comparação com os “singulares”, torna o cidadão mais regular na recorrência à Provedoria de Justiça. Excluimos desta leitura as pessoas coletivas: 3% de processos de queixa registados em 2024 são de associações (22), sindicatos e associações sindicais (16), sociedades (9), associações profissionais (5), entidades públicas (3), partidos políticos (2), comissões de residentes (1) ou outras (13).

Do total de 2502 queixas de cidadãos, 8% foram apresentadas por “queixosos repetentes”, ou seja, que formalizaram mais do que uma queixa.

As informações de caracterização, já sabemos, são limitadas: apenas o sexo e a nacionalidade (nacional ou estrangeiro). Há uma certa predominância do sexo feminino em formalizar mais do que uma queixa: 50,3% das queixas de cidadãos repetentes (ou “regulares”) foram de pessoas do sexo feminino, enquanto que apenas 46% das queixas singulares foram iniciadas por cidadãs do sexo feminino. No caso da nacionalidade, não se encontram diferenças entre a proporção de cidadãos nacionais a apresentarem queixa singular, por comparação com os que apresentaram mais do que uma queixa. Os “queixosos regulares” incidiram mais em temas relacionados com o ordenamento do território, ou a entrada ou permanência de estrangeiros no país.

A partir da informação sobre o sexo, a nacionalidade, a categorização em “queixoso singular” e “queixoso regular”, o assunto da queixa e o problema identificado, tentámos uma construção de perfis. Alertamos, no entanto, para o facto de a construção ser frágil, pela escassez de informações constantes na base de dados.

A classificação automática em perfis⁴ permite perceber que o sexo não é uma variável diferenciadora dos perfis. Já o mesmo não acontece com a nacionalidade, colocando a nacionalidade estrangeira concentrada num dos perfis específicos.

Em jeito de síntese, desta análise resultam 3 perfis:

- Perfil 1 – **Generalista** –, correspondente a 48,8% dos casos: tendencialmente cidadão nacional, regular na apresentação de queixas, e com uma variedade grande de assuntos, que vão desde as atividades económicas e fiscalidade, às questões do ensino, passando pelas questões de território, urbanismo e trânsito, referindo problemas relacionados com a omissão ou ausência de resposta, a morosidade, as situações de reembolso, a prescrição, ou apresentando outro tipo de reclamação;

⁴ Procedimento de análise multivariada construído com apoio de software estatístico, que procura encontrar similitudes entre indivíduos, não significando, no entanto, que as características associadas a determinado perfil sejam exclusivas desse perfil.

- Perfil 2 – **Social (ou Laboral)** –, correspondente a 34,5% dos casos: perfil mais marcado pela presença de cidadãos nacionais, com queixa singular, referente sobretudo à Segurança Social, trabalho ou sistema prisional, e apresentando queixas relacionadas com a morosidade, o cálculo da remuneração ou da contagem de tempo;
- Perfil 3 – **Migrante** –, correspondente a 16,9% dos casos: apresenta forte predominância de cidadãos estrangeiros, com queixas sobre a sua situação de entrada e permanência, ou a aquisição da nacionalidade, ainda que possam referir também questões no domínio do trânsito ou da Segurança Social, e cujos problemas mais evidentes são a morosidade, a documentação, o agendamento ou referentes a situações especiais (ex: refugiados da situação de guerra na Ucrânia).

Sintetizando: o perfil Generalista corresponde ao queixoso nacional, recorrente, com variedade temática; o perfil Social (ou Laboral), refere-se a queixas únicas, centradas em direitos sociais, trabalho e segurança social; e o perfil Migrante agrega queixas de cidadãos estrangeiros sobre imigração, documentação e permanência.

Tabela 8. Perfis de queixosos – tabela-síntese (2024)

	Perfil 1 Generalista (n=1217; 48,6%)	Perfil 2 Social (n=862; 34,5%)	Perfil 3 Migrante (n=423; 16,9%)
Sexo			
Masculino	45,5	47,4	46,3
Feminino	54,5	52,6	53,7
Nacionalidade			
Nacional	93,3	96,6	0,0
Estrangeiro	6,7	3,4	100,0
Número de processos			
Singular	89,2	96,5	91,3
Repetente	10,8	3,5	8,7
Tema/assunto*			
Ambiente	9,8	0,0	0,0
Ativ. Económica	5,8	0,0	0,0
Educ. e ensino	9,1	0,0	0,5
Estrangeiros – e.p.	0,0	0,0	79,0
Fiscalidade	12,0	0,0	1,4
Habitação	7,3	0,0	0,0
Nacionalidade	0,9	0,0	7,6
Ord. Território	11,8	0,0	0,0
Saúde	8,2	0,0	0,0
Segurança Social	0,0	52,9	3,5
Sistema prisional	1,6	11,7	0,7
Trabalho	0,4	32,5	0,0
Trânsito	11,0	0,0	5,0
Urbanismo	8,8	0,0	0,0
Problema*			
Agendamento	0,0	0,0	4,0
Articulação serviços	0,7	0,3	1,9
Atualização	0,0	1,5	0,0
Cálculo	0,0	6,3	0,0

Cessação	0,0	2,1	0,0
Contagem tempo	0,0	4,8	0,0
Contestação	2,1	0,0	0,0
Critérios	0,0	2,6	0,0
Documentação	0,6	0,0	9,9
Indeferimento	0,4	3,7	0,5
Morosidade	21,5	23,4	51,8
Omissão resposta	9,9	0,6	1,9
Posição remunerat.	0,0	4,9	0,0
Prescrição	2,1	0,1	0,0
Prob. burocráticos	3,0	1,0	0,0
Prob. técnicos	1,4	0,1	3,3
Reclamação	7,6	8,1	0,0
Reembolso	3,1	2,0	0,2
Ruído	4,0	0,0	0,0
Situações especiais	0,1	0,0	7,1
Taxas	1,5	0,0	0,0
Outros	3,5	5,9	0,0

* Indicamos apenas os mais relevantes

Não esquecer, no entanto, um quarto perfil possível, que reúne as queixas apresentadas por entidades/organizações e que totalizam aproximadamente 3% dos processos registados em 2024 no eDoc. Centralizam sobretudo assuntos relacionados com o trabalho, a entrada e permanência de estrangeiros ou a Segurança Social, e reportando sobretudo problemas de morosidade ou apresentando reclamações específicas.

Limitações da análise e Desafios metodológicos

Reconhecendo o esforço institucional e a importância da existência de registos sistemáticos de todos os contactos presenciais ou telefónicos efetuados pelo público que procura apoio ou esclarecimento junto da Provedoria de Justiça, importa sublinhar que a preparação dos dados para análise estatística se revelou um processo particularmente moroso e complexo. Tal decorre, em grande medida, da forma como estes registos foram originalmente concebidos e preenchidos, não tendo sido pensados, no momento da sua criação, com o objetivo de virem a ser explorados para fins de análise estatística ou sociológica.

Para além de algumas limitações técnicas que encontramos na análise de bases de dados que não foram construídas para o efeito, uma das barreiras que identificamos à construção de um perfil sociológico do público que recorre à Provedoria de Justiça refere-se à ausência de informação sociodemográfica relevante sobre os queixosos. Algumas das suas características foram tentativamente inferidas a partir de outros campos de registo de informação, mas seria importante uma base de dados contar com informação completa sobre os utilizadores no que se refere a características como o sexo, a nacionalidade, a idade, o nível de escolaridade, a situação profissional e o concelho de residência, elementos fundamentais para a construção desse perfil sociológico dos utilizadores da Provedoria de Justiça.

Acrescem também os eventuais desvios de representatividade da amostra, por se considerar neste estudo exploratório apenas os dados de quem contactou telefónica ou presencialmente a Divisão de Relações Públicas, Atendimento e Informação em certo período, que corresponde a apenas uma parte dos contactos recebidos, de onde faltam o público que contactou por e-mail ou pela plataforma de submissão de queixa, por exemplo.

Neste contexto, recomenda-se a centralização, numa única base de dados, dos diferentes canais de contacto atualmente existentes, nomeadamente os contactos efetuados através do formulário eletrónico disponível no sítio da Provedoria de Justiça (que representaram 41% dos casos em 2024), os contactos recebidos por correio eletrónico (49%) e os contactos por correio postal (8%). A dispersão da informação por múltiplas bases de registo de dados dificulta uma leitura integrada da procura e das interações dos cidadãos com a instituição.

Outra informação importante de registo seria a razão do contacto, distinguindo entre contactos efetuados para solicitação de informação geral, apresentação de queixa, atualização ou complemento de informação, pedidos de esclarecimento sobre o estado do processo, ou comunicação do seu encerramento, entre outras possibilidades. Esta distinção seria essencial para compreender melhor as motivações dos cidadãos e os padrões de utilização dos serviços da Provedoria de Justiça.

Os dados analisados exigiram, por isso, sempre que possível, uma leitura cruzada com informação proveniente de outras bases de dados. No presente estudo consideraram-se apenas, por limitações de tempo, os registos de contactos presenciais ou telefónicos, ficando excluídos, por exemplo, os contactos realizados através do formulário eletrónico, do envio de exposições ou reclamações por escrito, entre outros meios de contacto.

Em síntese, a escassez de informação estruturada que permita construir, de forma consistente, um perfil sociológico — ou perfis sociológicos — dos cidadãos que procuram o Provedor de Justiça limita muito a análise, pelo que seria fundamental alterar a forma de organizar os dados e conferir uma estrutura única ao registo de informação, de maneira a que os dados pudessem ser utilizados de forma mais célere e sistematizada para qualquer análise que se pretenda fazer. Mais do que uma leitura substantiva dos resultados, este exercício constitui, assim, também uma reflexão sobre o potencial analítico dos dados disponíveis e sobre as condições necessárias para uma análise mais aprofundada no futuro. Nesse sentido, e reforçando a importância da concentração da informação numa única base de dados, considera-se fundamental a criação de campos de registo específicos para variáveis consideradas estruturantes, evitando a necessidade de inferências indiretas e garantindo uma base mais sólida para a produção de conhecimento sociológico.

Considerações finais

Reconhecendo o teor exploratório do estudo e as limitações que daí advêm, mas também sabendo que a partir da reflexão que elas trazem para se poder alterar o *status quo*, pensamos que as ideias partilhadas ao longo deste documento permitirão um olhar diferente sobre o que e como é possível pensar o cidadão que procura o apoio do Provedor de Justiça.

O estudo apresentado resulta da análise sistemática de bases de dados da Provedoria de Justiça, com o objetivo de traçar o perfil sociológico dos utilizadores dos seus serviços e de compreender a evolução da procura ao longo do tempo. A utilização de dados administrativos enquanto fonte de conhecimento permite uma leitura empiricamente fundamentada das interações entre cidadãos e instituição, tornando visíveis padrões de comportamento, características sociodemográficas dos utilizadores, áreas de maior incidência de intervenção e alterações nos assuntos que motivam o contacto com a Provedoria.

Esta abordagem baseada em evidência empírica constitui um instrumento estratégico para a reflexão institucional e para a definição de orientações futuras. Ao procurar identificar quem recorre ao Provedor de Justiça, em que contextos e com que expectativas, o estudo tenta contribuir para uma compreensão mais informada das necessidades dos cidadãos e das condições em que os direitos são exercidos ou, pelo contrário, comprometidos. Permite ainda apoiar processos de tomada de decisão informados, ajustando práticas, reforçando canais de comunicação e promovendo estratégias que visem reduzir barreiras no acesso aos serviços.

Em última análise, o conhecimento produzido através deste estudo insere-se numa lógica de melhoria contínua da atuação do Provedor de Justiça. A compreensão das transformações no perfil dos utilizadores, das desigualdades no conhecimento dos direitos e dos desafios colocados à relação entre cidadãos e instituições é fundamental para reforçar a proximidade, a inclusão e a eficácia da intervenção institucional, numa continuada procura por responder de forma informada, sensível e adequada às exigências de uma sociedade em permanente mudança.

O projeto, e o processo de preparação e análise dos dados, permite-nos, por fim, sugerir algumas variáveis que consideramos importantes que tenham campos de registo próprios (e não presumivelmente inferidos a partir de outros campos), para futuras análises:

- Informação de caracterização pessoal

- Nome completo;
- Ano de nascimento;
- Nacionalidade / naturalidade;
- Localidade onde reside (distrito);
- Escolaridade;
- Situação profissional — (Empregado; Desempregado; Reformado/pensionista; Estudante; Cuidador/doméstico; Outro);
- Queixa do próprio ou em nome de outro (se em nome de outro, registar informação também sobre o outro).

- Informação processual

- Número do cartão do cidadão ou do passaporte (pelo menos nos processos de queixa em curso, e com respeito completo pelas regras do RGPD), para triangulação da informação e garantia de não duplicação por erro/gralha;

- Quantidade de contactos efetuados pelo utilizador sobre aquele processo (registo de histórico) e motivo do contacto;
- Resultado/objetivo pretendido — (Informação/Esclarecimento; Reclamação; Pedido de intervenção; Restituição/Indemnização; Outro);
- Apresentação de queixas anteriores;
- Assunto, tema específico e problema identificado em campos separados;
- Categorização do tipo de entidade visada.

Um conhecimento mais estruturado e aprofundado poderá trazer vantagens significativas para a ação do Provedor de Justiça, nomeadamente no sentido de melhorar o atendimento, a eficácia e a resposta às solicitações. Essas vantagens podem ser traduzidas em aspetos mais específicos:

- Atendimento mais eficiente e humanizado: ao entender as características, necessidades e vulnerabilidades do público, pode-se disponibilizar um atendimento mais personalizado e empático, garantindo que as pessoas se sintam ouvidas e aconselhadas;
- Identificação de problemas sistémicos: informações detalhadas sobre o público ajudam a mapear padrões de problemas enfrentados por diferentes grupos, permitindo ações mais estratégicas para corrigir falhas sistémicas ou injustiças;
- Priorização de recursos: quando se conhece bem o público, é possível alocar os recursos de maneira mais eficiente, priorizando áreas de intervenção que mais necessitam de apoio;
- Promoção da inclusão e da equidade: compreender as diversidades culturais, sociais e económicas do público alavanca a possibilidade de garantir que os serviços sejam mais acessíveis e inclusivos, sobretudo identificando pessoas ou grupos em situação de maior vulnerabilidade;
- Melhoria na comunicação: conhecer o perfil do público facilita a escolha de linguagens, canais e estratégias de comunicação mais adequados, garantindo que a informação chega a todos de maneira clara e compreensível;
- Antecipação de novas procuras: com dados sobre o público, podem ser antecipados problemas emergentes, novos pedidos de apoio por direitos ou mudanças nas necessidades dos cidadãos, e agir de forma preventiva;
- Reforço da confiança pública: conhecer o público permite construir um relacionamento mais transparente e confiável, demonstrando que as ações estão alinhadas com as reais necessidades da população;
- Desenvolvimento de orientações para políticas públicas mais eficazes: a informação sobre o público ajuda a melhor definir recomendações e propostas de políticas públicas, tornando-as mais concordantes com a realidade social;
- Aumento da responsabilidade social e da transparência: um maior conhecimento sobre o público permite responder de forma mais rápida, clara e objetiva aos pedidos de apoio;
- Incentivo à participação social: ao identificar grupos específicos, podem ser criados espaços de diálogo e consulta, garantindo que a população participe ativamente na construção de soluções e políticas sociais;

- Desenvolvimento de ações educativas: um melhor conhecimento sobre o público ajuda a desenvolver campanhas e programas de consciencialização centrados nas necessidades da população e promovendo o seu maior conhecimento sobre os seus direitos e deveres.

Estamos certos que, não só o presente documento, mas também todos os momentos em que tivemos oportunidade de o debater e refletir, procuraram, à sua maneira, contribuir para o cumprimento destes objetivos.

Referências bibliográficas

Bradford, Ben, Naomi Creutzfeldt & Felix Steffek (2023). "Thinking Holistically About Procedural Justice in Alternative Dispute Resolution: A Case Study of the German Federal Ombudsman Scheme". *Law & Social Inquiry*, Volume 48, Issue 3, 748–779. Acedido em maio 2025 em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4531673

Creutzfeldt, Naomi (2016). *What do we expect from an ombudsman? Narratives of everyday engagement with the informal justice system*. *International Journal of Law in Context*. Acedido em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-journal-of-law-in-context/article/what-do-we-expect-from-an-ombudsman-narratives-of-everyday-engagement-with-the-informal-justice-system-in-germany-and-the-uk/C042B7332A216FFEF9296689CD9DD36F>

Meirinho Martins, Manuel e Jorge de Sá (2005). *O exercício do direito de queixa como forma de participação política – o caso do Provedor de Justiça (1992-2004)*. Lisboa: Provedoria de Justiça.

Posta, Istvan (2015). *Review of the Organizational Ombudsman Services across the United Nations System*. Geneva: United Nations. Acedido em maio em: https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_document_files/products/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2015_6_English.pdf

Provedor de Justiça (2024). Relatório à Assembleia da República 2024 – Provedor de Justiça. Acedido em: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/>

UK Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO) (s/d). *Barriers to complaining*. Acedido em: <https://www.ombudsman.org.uk/publications/research-summary-complaints-come-us-too-early>

van Roosbroek, Steven & Steven van de Walle (2008). "The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis". *Negotiation Journal*. 24(3):287 – 302. DOI: 10.1111/j.1571-9979.2008.00185.x Acedido em maio 2025: https://www.researchgate.net/publication/227521339_The_Relationship_between_Ombudsman_Government_and_Citizens_A_Survey_Analysis